





# DEMOCRACIA ELETRÔNICA



# DEMOCRACIA ELETRÔNICA

Orides Mezzaroba e Fernando Galindo (ed.)



**Prensas Universitarias  
de Zaragoza**  
**Universidad Zaragoza**



DEMOCRACIA eletrônica / Orides Mezzaroba e Fernando Galindo (eds.). — Zaragoza : Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010  
284 p. ; 22 cm. — (LEFIS Series ; 11)  
ISBN 978-84-15031-74-1

1. Internet en la administración pública. 2. Participación ciudadana  
MEZZAROBA, Orides  
GALINDO, Fernando  
004.738.5:35  
35.072.7

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© LEFIS

© De la presente edición, Prensas Universitarias de Zaragoza  
1.ª edición, 2010

Ilustración de la cubierta: David Guirao

La AECID ha subvencionado parcialmente la edición de este libro?????????????

Director de la colección: Fernando Galindo Ayuda  
Coordinadora de la colección: Pilar Lasala Calleja

Prensas Universitarias de Zaragoza. Edificio de Ciencias Geológicas, c/ Pedro Cerbuna, 12. 50009 Zaragoza, España. Tel.: 976 761 330. Fax: 976 761 063  
[puz@unizar.es](mailto:puz@unizar.es) <http://puz.unizar.es>

Prensas Universitarias de Zaragoza es la editorial de la Universidad de Zaragoza, que edita e imprime libros desde su fundación en 1542.

Impreso en España  
Imprime: S  
D.L.: Z-xxxx-2010

oza

# SUMÁRIO

@Democracia: fundamentos para a sua compressão <i>Aires José Rover; Orides Mezzaroba</i> .....	15
As redes sociais no Governo Eletrônico <i>Gisele Vasconcelos Dziekaniak</i> .....	37
E-Democracia: possibilidades e a experiência brasileira frente aos novos sistemas <i>Paloma Maria Santos; Marciele Berger Bernardes; Orides Mezzaroba</i> .....	53
Educação inclusiva e as Novas Tecnologias <i>Ricardo Castilho</i> .....	73
Governança eletrônica e redes eletrônicas cidadãos: novas formas de intervenção política e novos espaços de insurreição dos saberes subalternizados <i>Eloise da Silveira Petter Damázio</i> .....	89
La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico: orientaciones y buenas prácticas <i>Ricardo Sebastián Piana</i> .....	107
La Democracia ante la revolución tecnológica: la inconstitucionalidad del voto electrónico <i>Eduardo Sanz Arcega</i> .....	133

Participação popular via internet: o próximo passo do Governo Eletrônico?	
<i>Thiago Paulo Silva de Oliveira</i> .....	159
Privacidade e transparência no acesso à informação pública	
<i>Danilo Doneda</i> .....	179
Representação política, Democracia eletrônica e legislação eleitoral brasileira	
<i>José Renato Gaziero Cella</i> .....	217
Tecnologias de informação e comunicação aplicadas à gestão no setor público: o modelo E-República	
<i>Thiago Souza Araújo; Hugo César Hoeschl; Aires José Rover; Thiago Paulo Silva de Oliveira</i> .....	259



## APRESENTAÇÃO

A presente coletânea de artigos faz parte do projeto @-democracia, o qual recebeu financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Íbero-Americana. Esse projeto contou com a participação da Universidade Federal de Santa Catarina - Brasil, tendo como Coordenador o Prof. Orides Mezzaroba e da Universidade de Zaragoza – Espanha, tendo como Coordenador o Prof. Fernando Galindo.

O objetivo principal do projeto foi o de estabelecer parâmetros disciplinares e as bases introdutórios sobre a temática democracia eletrônica junto aos Programas de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade de Zaragoza.

O projeto procurou ainda atender os seguintes objetivos: a) estabelecer instrumentos quantitativos e qualitativos de como a sociedade em rede pode transformar o Estado a partir da utilização de novos meios de interação com o cidadão; b) identificar a partir de onde os novos meios de comunicação se desenvolveram e qual seria a potencialidade dos mesmos no processo de gestão de novos espaços públicos emancipadores; c) verificar em que medida a descentralização da informação em ambientes abertos e virtuais seria capaz de facilitar a transformação do atual governo eletrônico em uma sociedade verdadeiramente democrática eletrônica ou digital; d) demonstrar como as formas tradicionais de legitimação e atuação do

Estado contemporâneo não estão mais compatíveis com a dinâmica da sociedade atual; e e) identificar os limites do uso das novas tecnologias e dos ambientes eletrônicos na implantação da democracia a partir da falta de infra-estrutura tecnológica, da falta de preparação do capital humano e da falta de interesse dos órgãos de gestão.

As temáticas apresentadas nos textos que apresentamos procuram de certa forma contemplar a totalidade ou pelo menos grande parte dos objetivos estabelecidos pelo Projeto, como pode ser verificado nas reflexões que seguem.

O texto de Aires José Rover e Orides Mezzaroba aborda os fundamentos do conceito da @-democracia. Para os autores, ao longo dos séculos a idéia de democracia esteve quase sempre associada com forma de governo. Porém, na atualidade a concepção de democracia ganhou novos horizontes e se transformou em um valor intrínseco a qualquer Instituição política ou jurídica do Estado contemporâneo. Com o advento das TICs, da internet e do governo eletrônico (e-Gov), a idéia de democracia ganha novas perspectivas, passando, a ser um novo ingrediente no aperfeiçoamento das novas formas de participação e atuação política do cidadão no processo de formação de tomada de decisões sobre políticas públicas.

O texto de Gisele Vasconcelos Dziekaniak procura discutir as possibilidades pelas quais o fomento das redes sociais não é estimulado no âmbito do governo eletrônico, procurando apontar resistência na promoção destas redes pelo governo, no sentido de envolver o cidadão na gestão governamental. A autora defende que a promoção do uso de redes seja um catalisador para que o cidadão se desenvolva intelectual e socialmente, a fim de que se torne apto ao exercício da cidadania e ao amplo acesso às informações, o que possibilitaria tornar a sociedade do conhecimento uma realidade para todos.

O texto de Paloma Maria Santos, Marciele Berger Bernardes e Orides Mezzaroba denominado: E-democracia frente aos novos sistemas apresenta os principais marcos teóricos que têm sustentado as

investigações na área, buscando analisar as recentes iniciativas do governo brasileiro frente ao aperfeiçoamento da democracia eletrônica e apresentar contribuições para a construção e implementação de uma agenda de pesquisa atual que considere o potencial das novas tecnologias para o aperfeiçoamento da democracia.

O texto de Ricardo Castilho parte da idéia de que para se discutir educação inclusiva é primeiro necessário estabelecer, do ponto de vista filosófico, jurídico e político, o papel da educação na eliminação da discriminação. Para isso o autor parte do conceito de igualdade para na seqüência estabelecer a relação da potencialidade da tecnologia para com a eficácia da educação inclusiva.

O texto de Eloise da Silveira Petter Damázio procura analisar a relevância da concepção de governança eletrônica e das redes eletrônicas cidadãos para com o pensamento descolonial. Com isso a autora buscou verificar como estas temáticas podem representar novas “aberturas” capazes de proporcionar a “invasão” dos saberes subalternizados nos espaços que estavam restritos a um saber oficial.

O texto de Ricardo Sebastián Piana define a Carta Iberoamericana de Governo Eletrônico como resultado de um consenso entre Estados. E que foi a partir dessa Carta que se estabeleceu um novo paradigma sobre a utilização das tecnologias de informação e de comunicação (TICs) por parte das Administrações Públicas dos Estados. Para o autor as tecnologias surgem apenas como ferramentas coadjuvantes na melhoria da gestão pública e seu propósito central está direcionado para o cidadão e seus direitos frente ao Governo Eletrônico.

O texto de Eduardo Sanz Arcega parte da idéia de que a globalização e as Tecnologias de Informação e da Comunicação estão produzindo mudanças substanciais nas democracias. Para o autor, na atualidade, o principal propósito está centrado na construção de sociedades da informação participativas, conscientes e defensoras de direitos e liberdades. Diante disso, para Eduardo, a conquista do voto eletrônico pos si só não garante a instrumentalidade de participação e do exercício da cidadania democrática.

O texto de Thiago Paulo Silva de Oliveira afirma que o governo eletrônico a acompanha o desenvolvimento de novas tecnologias, antes representadas por ferramentas estanques que possibilitavam apenas uma via de comunicação. A reflexão faz uma visita aos conceitos de governo eletrônico e seu roceso evolutivo no sentido de compreender as principais contribuições para a democracia eletrônica.

Para Danilo Doneda o crescimento dos fluxos de informação faz com que esta assuma papel central na definição do modo de exercício das liberdades pessoais. Segundo Doneda, é a partir da liberdade de informação e da proteção de dados pessoais que ocorre a definição do perfil destas liberdades, principalmente através da proteção de dados pessoais e levando em conta as necessidades de transparência e de acesso à informação pública – uma harmonização que deve levar em conta a unidade do tratamento jurídico do tema da informação.

José Renato Gaziero Cella nos apresenta reflexões filosóficas sobre a representação política no Estado Liberal e no Estado Social, procurando relacioná-las com a crise do sistema representativo moderno. Para tanto, o autor inicia com uma análise histórica do sistema eleitoral brasileiro, com foco no advento da sociedade da informação e do contexto da revolução tecnológica no roceso eleitoral. Por fim, José Renato contextualiza os temas abordados dentro da perspectiva do Governo Eletrônico e da Democracia Digital.

Thiago Souza Araújo, Hugo César Hoeschl, Aires Jose Rover e Thiago Paulo Silva de Oliveira partem do princípio de que as Tecnologias da Informação e Comunicação na área da gestão pública possibilitam um aumento na eficiência em termos processuais. E que estas tecnologias poderiam também ser aplicadas à redução do custo político. O texto explicita os conceitos de *e-democracia*, *e-gov*, custo político e correlatos. Por fim os autores apresentam o modelo de governo público ideal: a república eletrônica, com exemplos de modelos similares em prática.

Por fim, resta agradecer aos co-autores pelas contribuições para que este livro se tornasse uma realidade. A *Agência Espanhola de Cooperación Íbero-Americana*, a *Legal Framework for the Information Society* (LEFIS), ao CNPq pela bolsa de produtividade, a Universidade Federal de Santa Catarina e a Universidade de Zaragoza.

Orides MEZZAROBÀ (ed.) e Fernando GALINDO (ed.)  
*Brasil e Espanha, outubro de 2010*



# @DEMOCRACIA: FUNDAMENTOS PARA A SUA COMPREENSÃO

Aires José Rover<sup>1</sup>, Orides Mezzaroba<sup>2</sup>

**RESUMO.** Ao longo dos séculos, diversos Estados passaram a utilizar a democracia como forma de governo, de tal maneira que na atualidade a democracia está presente nos ordenamentos jurídicos da grande maioria dos países. Com o advento das TICs, e principalmente com a internet e o desenvolvimento do governo eletrônico (e-Gov), surge a possibilidade de criação de novos institutos democráticos ou sua adaptação em face da democracia eletrônica, que deve ser compreendida em todas as suas dimensões principalmente a partir da emergência da internet e da participação direta do cidadão na política mediante o uso das novas tecnologias.

**PALABRAS CHAVE.** Democracia. governo eletrônico. sociedade da informação.

**ABSTRACT.** Nowadays, many countries have been formed and started to use the democracy as government form, the democracy is still present in the legal systems of the great majority of them. With the advent of the ICT, and mainly with the InterNet and the development of the e-government (e-Gov), the

---

1 Doutor em direito e professor da UFSC

2 Doutor em direito e professor da UFSC

possibility of creation of new democratic systems or its adaptation or evolution for the e-democracy to understand it in both dimensions, as a teleological system and also observed from the emergency of the InterNet and the direct participation of the citizen in the politics by the use of the new technologies.

KEYWORDS. Democracy. e-government. information society.

## 1 Introdução

Pensar o mundo e as relações humanas a partir de novos paradigmas introduzidos pela era virtual. As Novas Tecnologias de Informação e de Comunicações se apresentam como uma realidade objetiva e concreta diante das relações humanas. Frente a essa nova realidade o desafio que se apresenta é de como delimitar o espaço entre criador (homem) e sua criação (tecnologia). As necessidades intrínsecas do homem serão superadas pelas novas tecnologias ou essas se apresentam tão somente como meios pra que o homem possa buscar respostas mais satisfatórias para seus problemas? Diante dessa relação existiria algum limite para o processo interativo entre a tecnologia e o homem?

O presente texto busca discurrir sobre questões essenciais que se julga indispensável para que se possa ter uma compreensão mais ampla possível sobre a relação que se está estabelecendo entre o homem e a tecnologia.

O pressuposto básico é de que a tecnologia se apresenta como meio e como tal deve ser tratada. O fim está no homem. Na sua busca constata pela satisfação de suas necessidades e realização enquanto um ser social e dependente de relações entre si. Para isso, a existência de espaços comunicativos, abertos, públicos e livres são necessários. O homem enquanto sujeito primário no processo de conhecimento deve estar em primeiro lugar. É ele quem deve ser o titular absoluto dentro do processo criativo de comunicação. As Novas Tecnologias de Informação e de Comunicações se apresenta nessa relação como meros instrumentos facilitadores para o processo interativo de comunicação e aperfeiçoamento das relações humanas.



Enfim, a partir desse texto se pretende introduzir alguns parâmetros essenciais para que se possa estabelecer um diálogo mais humano entre as Novas Tecnologias de Informação e de Comunicações com o princípio democrático da inclusão política.

## 2 A tecnologia: o princípio

A experiência tecnológica não é novidade dentro do contexto histórico-evolutivo da humanidade. A utilização de instrumentos tecnológicos faz parte da história cotidiana do homem. A sua presença deriva da própria deficiência orgânica da raça humana. O homem é deficiente em seus sentidos em decorrência disso depende da adaptação inteligente do ambiente natural às suas imperfeições (GEHLEN, 1980).

A tecnologia pode ser definida como todo instrumento artificial cuja função é de controle da natureza, em contraposição ao mundo dos homens. A tecnologia é uma construção cultural cujos objetos são criados pelo homem e têm por objetivo prolongar o corpo e os sentidos do próprio homem.

Dentre tantas possibilidades e tendências cíclicas nem sempre positivas, há o fato de que a história se repete como farsa (MARX) e a tecnologia, evidentemente, é o instrumento fundamental desses movimentos da sociedade humana.

Na contemporaneidade o homem vive num mundo em que a vagareza do ritmo biológico não determina mais a evolução da sociedade humana, mas o mundo da velocidade de transporte digital das informações. O indivíduo pós-moderno não tem mais tempo e por todos os lados está cercado por máquinas que, em princípio, podem lhe tirar a consciência do trabalho que realiza, e, por conseguinte, sua capacidade de criação no mundo.

A matéria-prima desta nova realidade está na informação que diretamente molda, mas não é determinante no processo da existência individual e coletiva da humanidade. O sistema está

organizado em rede, bem adequada à crescente complexidade das interações que ocorrem. A flexibilidade do sistema possibilita que o processo seja reversível, bem como que as organizações e instituições sejam modificadas pela auto-organização de seus componentes.

As condições do mundo moderno são complexas e requerem a ordenação de quantidade infinita de informações. No passado, o fator tempo se apresentava como um aliado importante no processo de verificação das informações, o que possibilitava a construção do conhecimento de dentro para fora. Na atualidade esse processo se apresenta mais complexo, as informações ocorrem de forma mais rápida, fazendo com que o sujeito do conhecimento muitas vezes só se manifeste de forma aparente sobre a realidade.

A alta velocidade das informações na atualidade produz volatilidade, efemeridade, instantaneidade e descartabilidade das mesmas. Em consequência essa realidade passa a significar solidão e morte. “Montar um animal ou sentar-se num veículo automotor é preparar-se para morrer no momento da partida e renascer na chegada. [...] O aumento da velocidade é a curva de crescimento da angústia. A velocidade de deslocamento não é mais do que a sofisticação da fuga”. (VIRILIO, 1980, p. 43-47).

A solidão dos motoristas no trânsito, das pessoas diante de uma televisão decorre da utilização da máquina como um fim em si mesmo. Há um esvaziamento das relações de comunicação decorrente dessa distância que se estabelece através das máquinas. A observação direta dos fenômenos visíveis é substituída por uma teleobservação. Não há mais espaço social, apenas trajeto, movimento, imagens em movimento. O vizinho passa a ser um estranho (VIRILIO, 1986).

Quanto maior a velocidade dos movimentos, mais rápido o tempo passa, mais o ambiente se priva de significação, pois menor é o registro do ambiente. A paisagem desaparece com a velocidade. (VIRILIO, 1984, p.43). Viver uma vida elevada a uma potência jamais imaginada faz com que o prazer do novo tenha que ser renovado em outro objeto de prazer. Esse processo de

envelhecimento decorre da impossibilidade de atingir o significado mais profundo desses objetos. Isto exige tempo e atenção, conexão direta com o mundo, coisas que a sociedade atual passa a negar por pressuposto.

A informática transforma radicalmente os processos de trabalho e produção, bem como as formas de sociabilidade. Indivíduos e coletividades se movem e se reproduzem cada vez mais através das técnicas e procedimentos informáticos, mediados em âmbito local, nacional, regional e mundial. A produção, distribuição, troca e consumo dos mais diversos bens como a educação e a saúde, o esporte e a religião, a política e o governo estão passando por esse processo de mediação tecnológica (IANNI, 2003). Este não é apenas um processo de representação do mundo (conhecer), mas também um estado de ação no mundo, pressuposto para sua reconstrução.

Então, cabe perguntar em que medida a “razão instrumental”, presente nessa transformação, elimina a “razão crítica” acelerando o processo de desencantamento do mundo? A sociedade que se institui cada vez mais no mercado mediado pela mídia tende a destruir, inexoravelmente, o espaço público?

Parece evidente que esse processo de mediação tecnológica leva ao alheamento dos indivíduos como parte de uma coletividade identificada em um espaço público, mediados pela política. A agora eletrônica pode se tornar um grande simulacro no qual o indivíduo plugado significa apenas conectado a máquinas, nada mais. Instala-se um sentimento de segurança irreal, em que todos são levados a sentir-se como se estivessem isentos dos riscos e males da vida em sociedade. Enfim prisioneiros das tecnologias, da cultura de massa em escala mundial, dos mitos e mitologias secularizadas (IANNI, 2003).

Esse processo de mediação tecnológica pode ser ainda mais radical, ultrapassando a versão clássica (prometéica) de domínio técnico da natureza, que mantém sua fé no progresso material e melhora das condições da existência humana. Seria o caso de viver hoje um momento fáustico da tecnociência, de impulso cego para o domínio

e apropriação total da natureza, tanto exterior quanto interior do corpo humano. Baseado na biotecnologia, o objetivo seria a transcendência do ser humano, uma verdadeira superação da condição humana e dos limites ligados à sua materialidade, através da decifração do mistério da vida. Institui-se uma forma de biopoder baseado na possibilidade do surgimento de sociedades de controle (MEDEIROS, 2003).

A possibilidade de riscos e perigos faz parte da natureza de qualquer evento em transformação. Riobaldo, personagem da obra *Grande Sertão Veredas*, de Guimarães Rosa, dizia que viver é perigoso. A inteligência na humanidade permitiu a organização (dominação) pelo trabalho (atividade) e assim a criação da tecnologia (produto). Com o passar dos tempos a tecnologia se tornou fator preponderante no processo de produção e transformação da própria humanidade, diminuindo os perigos e aumentando os riscos. O perigo, portanto, é o risco que a cada dia se realiza e materializa na atualidade.

Os riscos decorrentes do processo evolutivo são intrínsecos, eles são proporcionais a maior ou menor dependência material e psicológica do homem em relação às suas criações (máquinas). O inverso dessa lógica, ou seja, máquinas inteligentes dependendo, nos mesmos termos, do homem não parece ser hoje uma idéia tão absurda. Pelo menos essa hipótese já é devidamente considerada pela indústria cinematográfica, restando a dúvida de até onde a máquina pode ir sem depender do homem. Certamente, as máquinas não substituirão o homem, mas o envolverão completamente, dando-lhe mais poder sobre a natureza e a sociedade. Mais real é a preocupação com processos que somente as máquinas podem realizar ou cujo controle humano é precário. O risco da falta de controle estará sempre presente.

A palavra chave nessas situações de risco está na responsabilidade. Este é o antídoto sobre qualquer risco que se torne um perigo. Quem é quem entre os agentes que em diversos níveis são responsáveis pelas consequências de atos ou omissões realizadas? Definir este cenário parece mais inteligente e com certeza é uma tarefa

regulatória de difícil realização, haja vista que, bem ou mal, a responsabilidade das decisões recai cada vez mais sobre os sistemas e as pessoas não se sentem mais repensáveis por elas. Não há ninguém para culpar se algo não funcionar: culpa-se o sistema. É o sistema que não funciona. Afinal, que sistema é esse? Onde está o sistema?

Beck (2003) fala de uma sociedade que entra em uma fase de modernização reflexiva, na qual ela se torna tema para si mesmo e causa de instabilidades e riscos que as novidades tecnológicas e organizacionais lhe provocam. Nessa sociedade do risco o princípio da precaução tem seus limites, fazendo com que a reflexão sobre si mesma se torne fundamental. Por isso, para ser contra o uso de determinada tecnologia não se exige nenhum conhecimento, mas para ser a favor, é necessário muito saber. Como na contemporaneidade poucos sabem e grande parte das reflexões existentes é contaminada pelo conhecimento ideológico, senso comum ou religioso torna-se difícil verificar se o princípio da precaução está ou não sendo aplicado de forma responsável.

Por sua vez, a ciência se torna cada vez mais tecnociência, voltada para a busca de respostas para os problemas imediatos da humanidade, quase sempre sob a mediação e controle mercado econômico. De qualquer forma todo esse conhecimento acumulado tem causado um processo crescente de libertação do homem dos mitos (desencantamento) e conseqüente substituição da imaginação pelo conhecimento dos fatos. O preço que o homem paga pelo aumento de seu poder é a alienação daquilo sobre o que exerce poder. O Ser revela-se e subtrai-se no mesmo momento. O homem da ciência conhece as coisas somente na medida em que ele pode fabricá-las. E isso geralmente significa a dominação do homem sobre o próprio homem (ADORNO, 1986).

De outro lado, há um avanço da cidadania no seu sentido mais amplo, desde a luta pelos direitos civis, políticos e sociais. Ao mesmo tempo, a acumulação econômica vem se reproduzindo em setores cada vez mais amplos e diferenciados. Essa ampliação só está sendo

possível graças ao complexo científico-tecnológico fundado a partir de um projeto de racionalidade no qual o indivíduo passa a ser considerado o centro do universo. A informática, nesse sentido, é a evolução natural da razão instrumental. Neste nível do problema uma condição técnica é importante: como não se pode informatizar a desordem, ao homem coube aliar o seu potencial de criação à necessidade de organizar a vida em bases lógicas.

Portanto, parte-se da necessidade de se construir uma forma de organização de sociedade na qual a ordem e a mudança sejam possíveis e favorecidos pelas novas tecnologias. Vivemos hoje um momento no sistema em que há um ponto de instabilidade, chamado de “ponto de bifurcação”, o qual pode derivar para um estado totalmente novo, ou seja, uma nova ordem. (Capra, 2002, p. 30). Nesse contexto, a capacidade humana de criação deve ser a base de tudo e o agir criativo não deve ter fronteiras, nem mesmo os limites dados entre trabalho manual e intelectual. O público não pode ser considerado apenas como massa de consumidores e de espectadores que se satisfaçam apenas com o que o sistema cria.

Declarar essa crença é acreditar na necessidade do surgimento do novo cidadão, muito além do consumidor/cidadão de hoje, um homem cuja atuação e responsabilidade abrange não apenas uma parcela econômica e política do agir humano, mas toda a totalidade da vida. As incertezas são muitas e as dificuldades ainda maiores: a única certeza factual que se vislumbra nas transformações encaminhadas pela informática até hoje é o aumento da densidade de meios de intervenção da sociedade sobre si mesma (TOURAINÉ, 1988).

O maior bem decorrente do progresso tecnológico não deve estar apenas voltado para a resolução de problemas materiais da humanidade, mas sim em permitir que a sociedade pense por si mesma suas dificuldades de maneira autônoma. Recria-se permanentemente a cena pública, e com ela o espaço privado.

Para tanto é preciso aumentar a transparência da produção e distribuição das informações e facilitar a publicação de informações

e proteger aquelas de caráter privado. São medidas de um regime caracteristicamente aberto e de uma sociedade que se organiza de forma transparente. O avanço das tecnologias digitais pode garantir a implantação desse processo.

Como se constata a humanidade há muito tempo vem sonhando com a utopia de um mundo universal, onde as pessoas possam estar mais próximas sem perder sua autonomia, onde o conhecimento (produto desta autonomia) pudesse ser apropriado o mais democraticamente possível. Este projeto teve diversas conotações: cultural, religiosa, econômica e, principalmente, política. Com o surgimento de alguns blocos econômicos dá-se início ao processo político-econômico. O desenvolvimento cada vez mais acelerado das tecnologias de transporte, de telecomunicação e de informática impulsiona irremediavelmente o projeto cultural.

Portanto, o progresso técnico não é em si bom e nem mau, mas apenas um instrumento para o desenvolvimento humano. A sociedade em seu papel de arauto e defensora dos valores humanos tem a obrigação de estabelecer parâmetros que impossibilitem o abuso do poder técnico daqueles que são os depositários da sua confiança. A nova cidadania na sociedade de informação exige um senso de responsabilidade e comprometimento com a humanidade, bem como compromisso teórico-político que enseje a consciência dos perigos e das vantagens que o progresso proporciona. A razão instrumental, que serve a um projeto de dominação, deve ser posta a serviço da emancipação do homem, buscando integrá-lo numa totalidade. Caso contrário, em vez da sociedade caminhar para o fortalecimento do projeto democrático, a queda para o totalitarismo pode ser inevitável, neste caso fortalecido pelos instrumentos tecnológicos.

A pergunta que permanece sem uma resposta consistente e articulada está em saber se com o desenvolvimento da tecnologia e das ciências moderna pode ser construída uma nova forma de relação de poder no interior da sociedade que não seja baseada na dominação técnica, mas num projeto político-ético emancipatório?

Evidentemente, o maior ou o menor grau de controle sobre o cidadão (via os instrumentos informáticos) depende do nível de desenvolvimento político da sociedade, ao grau de comprometimento desta para com os valores democráticos, especialmente com o ideal de liberdade e igualdade de acesso.

É o acidente que nos torna consciente da substância (VIRILIO, 1986). Assim, da velocidade, da técnica decorre o acidente, as interrupções, a sua consciência. Como será resolvido o problema do acidente é que permanece a dúvida. As tecnologias ultrapassadas procuravam resolver esse problema pelo esquecimento ou apenas pela manipulação dos resultados.

Para Benjamin (1985), grande pensador da cultura de massa, as técnicas não teriam sentido em si mesmas e cujas significações dependeriam do uso que as sociedades podem fazer delas. McLuhan (1964, p. 10), ao contrário, afirmava que a forma também determinaria o significado, ao ponto de declarar que o meio seria a mensagem. O meio já não seria mais uma mediação de uma realidade para outra. Na atividade humana a tecnologia não seria apenas reprodutora, mas criadora de novos ciclos nesta atividade: “A tecnologia gradualmente cria um ambiente humano totalmente novo. [...] Os indivíduos são modificados por suas técnicas de comunicação. As primeiras mídias eram extensões do corpo e dos sentidos, dos olhos e dos ouvidos humanos. As telecomunicações constituem não somente extensões do sistema nervoso central, mas técnicas que sobre ele rebatem, determinando uma modelagem da sociedade”.

Para McLuhan (1964) o determinismo das tecnologias que servem de meio de comunicação acabaria produzindo profundo impacto nas relações sociais, ao ponto de afirmar que Gutenberg fez dos homens leitores e os computadores em rede estão transformando os homens em autores.

O ponto vista de McLuhan é nitidamente otimista, cheio de esperança. Nesta perspectiva, ao contrário das velhas tecnologias analógicas, estruturalmente determinadas pela escassez, que sempre



exigiam a alienação de parcela expressiva da sociedade, a tecnologia digital cria um novo mundo, mais complexo, com mais acesso e sem limites de fronteiras.

Os sistemas complexos trocam matéria, energia e informação dentro dele mesmo e com o ambiente, nele incluídos outros sistemas. Assim, esses sistemas podem se desenvolver caminhando para uma cada vez maior complexidade e melhor organização. Já os sistemas simples e fechados que, entregues a si próprios, caminham para um estado de maior desorganização, sob efeito da lei da entropia (2º princípio da termodinâmica).

A complexidade de um sistema varia em função do número de elementos e das relações entre eles e com o ambiente. Toda a realidade, que é essencialmente aberta, está organizada em níveis de complexidade ascendente, podendo representar um crescente menor controle heterônomo sobre as mudanças a partir de emergências de baixo para cima.

### 3 Cibernética: o espaço da governança e participação política

A palavra cibernética passou a ser utilizado nos meios acadêmicos entre a década de 1940 a 1950, quando determinadas áreas do conhecimento em busca de inovações em suas reflexões iniciam um processo de introdução de novas bases teóricas para suas pesquisas científicas a partir de tecnologias de informação e de comunicação. Com essa nova perspectiva, principalmente, nas áreas das engenharias, da física, da psicologia e da antropologia passa a haver significativo incremento na articulação comunicativa para o desenvolvimento de novas reflexões científicas. (LÉVY, 2002)

A expressão kubernètès que dá origem a palavra cibernética está relacionada com a idéia de piloto, ou seja, daquele responsável pela condução do leme. A partir dessa relação, a palavra cibernética passa a assumir o sentido de comando, de direção, de mando, e, de forma mais destacada, a idéia de governança.

Assim, a expressão governança deve ser compreendida como o ambiente em que prevalece a conexão interativa entre todos os atores envolvidos em determinada articulação comunicativa. A relação que deve prevalecer entre todos os envolvidos nesse processo deve ser horizontal. O princípio fundamental é de que todas as partes devem interagir de forma harmônica, sem qualquer desequilíbrio em suas relações. Ao condutor cabe a tarefa de agir sempre em consonância com a vontade dos conduzidos. Por sua vez a vontade dos conduzidos deve sempre estar refletida nos atos praticados pelo condutor, essa interação comunicativa é que garantirá a efetivação da boa governança e a participação de todos no comando.

A execução de qualquer comando só deverá ocorrer na medida em que houver um ambiente em que seja possível a interação e a circulação livre de comunicação entre todos os envolvidos. O pressuposto é de que em na organização exista espaços interativos de comunicação para que todos os membros participantes possam co-existir de forma democrática.

O espaço de comunicação que garante a interatividade entre todos os participantes do sistema é chamado de ciberespaço. Assim, ciberespaço pode ser compreendido como todo espaço em que exista a interação efetiva e dinâmica entre emissores e receptores de informação.

A expressão ciberespaço foi utilizada pela primeira pelo escritor William Gibson, em sua obra de ficção científica chamada *Neuromante*, nos anos de 1980. Daí em diante o termo ciberespaço passou a fazer parte em todos os debates relacionados com discussões sobre a cibernética. (LÉVY, 2002)

Gibson, em sua obra, utiliza o termo ciberespaço para designar o universo de redes digitais criados por empresas multinacionais em busca de novos espaços sócio-econômicos. Essas redes, por sua vez, estariam protegidas por programas hipersofisticados, o que lhes garantiria segurança absoluta em torno de suas informações internas.

O sistema criado por Gibson está representado por um conjunto de ilhas cercadas por uma complexa rede de dados em permanente

interação. Esses dados se movimentariam em alta velocidade e ao mesmo tempo interagindo entre si bem como o ambiente externo, por isso estariam em constante transformação.

A partir dessa construção teórica de Gibson pode-se deduzir ciberespaço como o espaço que em se articulam procedimentos lingüísticos de compreensão e de interação entre os elementos envolvidos nesse processo. Na medida em que o espaço de participação existe esses elementos se tornam sujeitos potencialmente ativos tanto no controle como na formação em torno das decisões de interesse geral.

Ciberespaço, portanto, tem o significado de espaço no quais interesses diferentes passam a interagir e converter no processo de construção de decisões comuns que possibilitem a convivência harmoniosa e participativa entre todos que optam por viver sob determinado sistema social, político, econômico ou outro qualquer.

A circulação comunicativa, neste caso, não pode se restringir a alguns poucos membros da organização. As informações devem circular de forma aberta e livre de tal forma que a participação se torne um compromisso individual e coletivo. Individualmente cada qual estará expressando suas convicções e no coletivo a pessoa se realiza enquanto ser social e político. Assim, a construção de uma decisão coletiva acaba se transformando em decisões por adesão, em torno das quais cada membro individualmente ofereceu sua contribuição para o conjunto do grupo. A idéia é de que não existam vitoriosos ou derrotados. Na medida em que cada qual participou individualmente e foi convencido pelos demais membros, a decisão passa a ser coletiva e não mais individual. Por outro lado, o sistema deve sempre possibilitar mecanismos de auto-reflexão em torno de suas próprias decisões. Nenhuma decisão deve se apresentar como absoluta e incontestável.

Para que haja efetiva cooperação cada membro individualmente deve ter a clareza que constitui o todo o qual deve funcionar de forma harmoniosamente, porém sempre deve prevalecer a idéia da diversidade e da individualidade no todo.

Quando se fala em ciberespaço não se trata de construir um espaço uniforme e padronizado. Muito pelo contrário, se trata de construir um espaço em que as partes se sintam integradas ativamente no todo. E que a totalidade seja a incorporação das partes. A totalidade não significa a soma das partes, mas uma perspectiva que pressupõe o indivíduo como ator e receptor da decisão.

Cada parte individualmente deve agir no sentido de buscar a realização de seus sonhos e desejos, no entanto deve-se ter a compreensão de que existem outros sonhos e desejos, os quais da mesma forma também devem ser respeitados. Enfim, será pelo processo comunicativo proporcionando pelo ciberespaço que cada membro de uma sociedade poderá interagir com o ambiente em que vive.

O ambiente do ciberespaço se concretiza na medida em que são institucionalizados os mecanismos adequados para que haja a interação entre todas as partes de um sistema. De outra parte, as partes só se realizam enquanto sujeitos ativos na medida em que se sente refletidas no todo, na medida em que espaço comunicativo se consolida.

A boa governança, portanto, pressupõe a existência de ciberespaço. E este para se materializar necessita que exista um universo de comunicação e linguagem acessível para todas as partes envolvidas. Esta característica é uma das garantias fundamentais para que cada parte envolvida tenha segurança que poderá usufruir plenamente a sua liberdade de expressão, comunicação e participação.

O ciberespaço não tem a característica de informar. Ele deve proporcionar o processo de interatividade entre todas as partes que compõe o sistema. O que vale afirmar é que o ciberespaço não é um fim em si mesmo, ele representa apenas um meio para a democratização da informação e a construção coletiva de decisões. Quanto maior a comunicação entre as partes, mais a democracia se ramifica. Mais a democracia consolida seus sustentáculos junto aos participantes do sistema.

## 4 Ciberdemocracia: o espaço de autocriação e recriação do governo eletrônico

A ciberdemocracia pode ser definida como “uma espécie de aprofundamento e de generalização [...], de uma diversidade livre em espaços abertos de comunicação e de cooperação”. Seguindo os pressupostos básicos da democracia que busca garantir a idéia de liberdade e da vontade coletiva, o ciberespaço se apresenta como importante ferramenta que busca garantir o espaço democrático de liberdade de expressão e de expressão. Esta conjugação de interesses entre democracia e ciberespaço pode possibilitar o surgimento de novos espaços de autocriação para todas as áreas do conhecimento (LÉVY, 2003, p. 31). Como também a ampliação da perspectiva para construção de modelos de governança que estejam cada vez mais afinadas com os princípios democráticos.

A construção da perspectiva do ciberespaço está proporcionando a ampliação do significado da expressão liberdade, tanto no plano individual como no coletivo, pelo fato de estabelecer novas perspectivas de comunicação, de construção de decisões coletivas e de interdependência entre as partes que compõem o sistema. Com o ciberespaço cada membro de um sistema dispõe de tecnologias sofisticadas e ágeis para expor suas idéias e estabelecer relações comunicativas através do mundo virtual.

Por sua vez, a existência do ciberespaço está possibilitando a formação de infinitas comunidades virtuais que passaram a interagir de acordo com suas afinidades de pensamento e sonhos de mundo. Este fator está, sem dúvida alguma, contribuindo sobremaneira para fortalecer a construção de relações interpessoais universais que passa a agir de forma simétrica, sem qualquer interferência de ordem institucional.

Diante dessa nova realidade alguns cuidados devem ser muito bem observados:

- a) as novas tecnologias devem estar disponibilizadas para o maior numero possível de pessoas;

- b) as informações disponíveis na web devem passar por uma depuração crítica por parte de todos os participantes da rede;
- c) ao sujeito navegador da web cabe a tarefa de não se postar diante da rede como um sujeito passivo absorvendo todas as informações que são apresentadas como absolutas e verdadeiras.

Se o ciberespaço pressupõe liberdade de circulação, cabe aos navegadores conduzirem suas navegações sempre pelo caminho mais confiável, mas sempre alerta quanto à segurança pela chegada. É o condutor quem deve escolher o caminho e não o inverso. Porém, qualquer caminho deve ser sempre bem analisado e estudado, a fim de que não se tenha surpresas inesperadas.

A teoria política a muito decifrou os limites do Estado contemporâneo, caracterizado que é por um governo de técnicos, pelo crescimento aparato burocrático, pelo sistema hierarquizado e pelo baixo rendimento do sistema democrático apontando para uma crescente ingovernabilidade. Tais fatores impediriam a participação dos indivíduos na tomada de decisões, seja pela dificuldade de acesso às informações, bem como pela dificuldade de compreensão de tais informações. Estes fatos demonstram o processo de contínuo aumento da complexidade do Estado. Isso também é demonstrado pelo aumento quantitativo dos órgãos tradicionais do Estado, bem como de outros institutos autônomos; como as empresas estatais, como também o aumento e diversificação das suas funções (GARCÍA-PELAYO, 1996).

Se por um lado parece fácil concluir pela democratização dessas relações, por outro não é possível deixar de verificar a dificuldade em eliminar o poder invisível (BOBBIO, 1992) que gira em todo da atuação do Estado, através da ação de grupos organizados que fazem valer seus interesses particulares. É evidente que a Internet assume um papel fundamental para o controle e fiscalização da administração pública, bem como para desburocratizar as relações entre Estado e cidadão/consumidor.

Governo eletrônico ou e-government se caracteriza por uma infraestrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos

públicos a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão. Assim, o seu objetivo é colocar o governo ao alcance de todos, ampliando a transparências das suas ações e incrementando a participação cidadã.

O governo eletrônico tem duas faces. Sob o ponto de vista do Estado é uma forma puramente instrumental de administração das funções do Estado (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) e de prestação dos serviços públicos. Por sua vez, sob o ponto de vista da sociedade é uma das formas de realização dos fins estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito, utilizando as novas tecnologias da informação e comunicação como instrumento de interação com os cidadãos.

A partir de uma perspectiva mais ampla, o governo eletrônico é uma forma de organização de informação e de conhecimento que permitirá que muitos atos e estruturas meramente burocráticas simplesmente desapareçam e a execução de tarefas que exijam uma atividade humana mais complexa seja facilitada.

O governo eletrônico pode ser dividido em três categorias: a) G2G, que envolve compras ou transações entre governos; b) G2B caracterizado pela relação entre governo e fornecedores e c) G2C, relação entre governo e cidadãos. As duas primeiras categorias ainda são as responsáveis pela maior parte dos investimentos já realizados até o presente momento.

A evolução das novas tecnologias pode ser usada para se incentivar e aprofundar a participação dos cidadãos na vida política do país. Para que se configure uma real democracia digital, é necessário o desenvolvimento de políticas que reconheçam a existência de novos direitos, tais como o direito de acesso à rede, o que implica o combate ao analfabetismo eletrônico. Também o Estado deve utilizar as novas tecnologias, fazendo com que todas as instituições públicas forneçam pela rede as informações e serviços básicos sob sua responsabilidade. Tornar real o direito ao acesso, este seria um dos direitos fundamentais a ser garantido para todo e qualquer cidadão.

De maneira mais específica, pode-se dizer que o voto eletrônico é um passo pequeno diante das possibilidades abertas, tais como a participação direta do cidadão no processo legislativo, trazendo opiniões e iniciativas concretas. Pode-se até falar em democracia direta, factível com as redes disponíveis (ROVER, 2000, p 41).

O voto eletrônico ou e-voting, representa importante ferramenta a ser utilizada para aumentar a participação do cidadão em processos eleitorais e em determinadas convocações de cunho legislativo, como no caso do plebiscito e do referendo.

A utilização dessa tecnologia além de proporcionar rapidez e economia, amplia significativamente a participação popular em processos eleitorais, entretanto, essa modalidade de voto não supre em hipótese alguma a necessidade de discussão política prévia, a qual só é possível de ocorrer livremente dentro de determinados espaços públicos que garanta ampla liberdade política.

Por sua vez, a materialização dessas propostas só encontra legitimidade na medida em que for produto de organizações políticas e sociais que tenham essa finalidade. Como por exemplo, os partidos políticos ou outras formas de organização presentes na sociedade civil.

O voto eletrônico se apresenta como importante ferramenta, porém sem as condições necessárias de substituir o pensar crítico, a inteligência, a vontade e a autonomia de seu operador. Por outro lado, antes de fazer sua opção de voto o eleitor tem o direito de discutir em determinados espaços públicos suas convicções, a fim de formar o que Pierre Lévi chama de “inteligência coletiva”.

Hoje a rede internet já é uma boa mídia para a participação na política na medida em que pode ajudar as pessoas a interagirem com seus governantes, da mesma forma que facilita aos potenciais empresários se envolverem no mundo dos negócios de forma mais rápida e econômica. Como premissa verdadeira tem-se que as ações de mobilização não precisam correr pelos canais oficiais, sendo esta uma característica importante das relações de poder.



Por sua vez, os agentes governamentais devem estar aptos para ouvir e processar o que os cidadãos têm a dizer. Tudo isto tem a ver com o que Bobbio (1992) chama de novos direitos, isto é, o direito de acesso através dos meios eletrônicos. Esta nova realidade também foi chamada por Rifkin (2001) como era do acesso.

Evidentemente, o objetivo final do governo eletrônico é a universalização de serviços. Para isso, o acesso universalizado (TAKAHASHI, 2000) ao governo eletrônico é condição fundamental para sua realização.

Paradoxalmente, é este mesmo governo eletrônico que deve combater essa forma de exclusão a partir de iniciativas em várias frentes hoje identificadas pela expressão inclusão digital. O governo eletrônico busca de um lado cumprir sua função de informar os cidadãos sobre os investimentos realizados pelos governantes e por outro lado, facilitar a vida dos cidadãos através do acesso a documentos, reclamações e solicitações de seu interesse.

Tal instrumento proporciona maior transparência, visibilidade e acesso do cidadão na aplicação dos recursos públicos. Entretanto, esta ferramenta só possibilita a ação do cidadão após a tomada da decisão pelo governante, gerando assim um déficit de representatividade política nessa forma de decisão. A simples publicidade de atos em hipótese alguma supre a necessidade de se garantir a legitimidade de uma ação política. Essa legitimidade só será garantida na medida em que o cidadão participar direta (através do plebiscito ou referendo) ou indiretamente (através de organizações sociais e políticas) na tomada de decisão sobre políticas públicas.

Propagandas governamentais na rede, anúncios de endereços eletrônicos de líderes políticos, publicidade de atos governamentais, organização de referendos populares, eleições pela internet nada mais são do que caricaturas de democracia eletrônica.

A verdadeira democracia eletrônica deve se fundamentar no pressuposto elementar: disponibilizar instrumentos para que o indivíduo possa atuar de forma orgânica, consciente e organizada. O pressuposto básico é de que os cidadãos devem participar ativa e

efetivamente na formação das decisões governamentais e na busca de soluções de seus próprios problemas. Não basta o cidadão ser informado dos atos de governo. As decisões governamentais devem sempre se apresentar como extensão da soberania popular, jamais como decisões unilaterais. Para que o governo possa se qualificar como democrático suas características básicas devem estar alicerçadas nos princípios de legitimidade e de representatividade.

No caso do e-government o cidadão não possui qualquer meio que lhe possibilite participar antecipadamente das discussões sobre o mérito da decisão governamental que será implantada, presumindo-se, assim, que o pressuposto de representatividade da decisão já fora estabelecido pelo processo eleitoral.

Em síntese, o e-government se apresenta como excelente ferramenta capaz de complementar os princípios democráticos, por garantir visibilidade e transparência das decisões de governo, porém tal mecanismo não supre um dos requisitos fundamentais do regime democrático: a participação do povo.

Diante dessa perspectiva o e-government deve ser visto com precaução já que não é só com a publicidade de atos que se constrói uma democracia. Na lógica democrática toda ação praticada pelo governante deve necessariamente estar vinculada a vontade do soberano absoluto: o povo. Assim, o e-government deve ser encarado como importante instrumento de confirmação daquilo que foi previamente deliberado pelo povo e não pela vontade unilateral do governante. Caso contrário, a simples inclusão de informações e dados no mundo virtual significará apenas uma forma do governante buscar a legitimação de seus atos individuais.

A complexidade oculta é muito grande e não precisa ser representada para o cidadão, que não necessita saber como o governo é organizado. Nem por isto a tarefa de minimizar os riscos é menor, exigindo permanente reengenharia dos processos e vigilância por parte das pessoas envolvidas.

A construção do governo eletrônico e da democracia digital não pode ser encarada como uma possibilidade, mas uma necessidade de

busca de legitimação real em um mundo substancialmente mais complexo. Realizando-se, deixa de ser eletrônico ou digital e passa a ser apenas governo e democracia.

Porém, é preciso ter claro que a questão central de todo este processo não é tecnológica, mas cultural. É preciso compreender que as tecnologias ou as escolhas tecnológicas são produtos de relações sociais fortemente marcadas por padrões e determinações construídas ao longo da história da comunidade e dos indivíduos.

## Referências

- ADORNO, Theodor W; HORKHEIMER, Max. *A Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Tradução Guido Antonio de Almeida, 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- BECK, Ulrich; ZOLO, Danilo. *A sociedade global do risco*. Tradução de Selvino José Assmann. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/%7Ewfil/ulrich.htm>>. Acesso em: 21/03/2002.
- BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política: Ensaios sobre literatura e história da cultura*. São Paulo: Brasil, 1985.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- GEHLEN, Arnold. *Man in the Age of Technology*. New York: Columbia Univ. Press, 1980.
- IANNI, Octávio. *Tipos e mitos da modernidade*. São Paulo: Cultrix, 2003.
- LEVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.
- MCLUHAN, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. São Paulo: Cultrix, 1964.

- MEDEIROS, Nelma. O Homem Pós-Orgânico: Quarta Ferida Narcísica? <http://www.novamente.org.br>, março 2003.
- NEGROPONTE, Nicholas. A vida digital. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIFKIN, Jeremy. A era do acesso. São Paulo: Makron Books, 2001.
- ROVER, Aires José (Org.). Direito, Sociedade e Informática: limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.
- TAKAHASHI, Tadao (Org.). Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.
- TOURAINE, Alain. O pós-socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- VIRILIO, Paul. Guerra Pura: a militarização do cotidiano. São Paulo: Unicamp, 1986.

# AS REDES SOCIAIS NO GOVERNO ELETRÔNICO

Gisele Vasconcelos Dziekaniak<sup>1</sup>

**RESUMO.** Discute possibilidades pelas quais o fomento das redes sociais não é estimulado no âmbito do governo eletrônico apontando resistência na promoção destas redes pelo governo, para envolver o cidadão na gestão governamental. Crê que a promoção do uso de redes seja um catalisador para que o cidadão se desenvolva intelectual e socialmente, fornecendo a ele instrumental que o torne apto ao exercício da cidadania e ao amplo acesso às informações, o que possibilitará tornar a sociedade do conhecimento uma realidade para todos.

**PALAVRAS-CHAVE.** Governo eletrônico. Redes sociais. Sociedade do conhecimento. e-Cidadania. Participação social.

**ABSTRACT.** Discusses possibilities for which the promotion of social networks is not stimulated in the e-government resistance in

---

<sup>1</sup> Professora do Instituto de Ciências Humanas e da Informação da Universidade Federal do Rio Grande. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina. Brasil. giseledziekaniak@yahoo.com.br

pointing promotion of these networks by the government to involve citizens in the management government. Believes that the promotion of the use of networks is a catalyst for the citizens to develop intellectually and socially, providing he instrumental that makes fit for citizenship and the public access to information, which will enable the company to make knowledge a reality for all.

KEYWORDS. E-government. Social networking. Knowledge society.e-Citizenship. Social participation.

## 1 Introdução

As denominadas tecnologias de informação e comunicação (TICs) oportunizaram e possibilitaram novos formatos de comunicação e trocas simbólicas entre indivíduos. Barreiras geográficas foram rompidas e serviços on-line 24/7 (vinte quatro horas por dia durante os sete dias da semana) estão a cada dia mais comuns e de uso corrente.

De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), através da *Pesquisa TIC Domicílios 2007*, mais da metade da população brasileira já teve acesso ao computador e, cerca de 40% possui pelo menos um em sua residência. A pesquisa revela que cerca de 34% da população afirmou ter navegado na internet nos últimos três meses à época da pesquisa.

Diante desta realidade, se percebe a capacidade que o país possui e, que comportaria, de direcionar mais os serviços públicos via internet, facilitando o atendimento das demandas da sociedade por permanente interação e comunicação 24/7 entre os cidadãos e o Estado (G2C) e, gerando canais de comunicação entre os próprios cidadãos (C2C). Isto, porém, não vem acontecendo com a devida intensidade, deixando de responder ao novo *modus operandi* de comunicação entre as pessoas: as redes sociais.

Esta nova tendência facilitadora da comunicação em tempo real e sem fronteiras gera nos cidadãos a perspectiva de ser cada vez mais

possível ter voz e vez, independente do lugar em que se esteja. E, quando se fala em “lugar”, não está se referindo somente à localização geográfica espacial, mas principalmente acerca do lugar social, político, cultural e econômico que o indivíduo ocupa na sociedade.

Outra característica que as TICs possibilitam e fomentam diz respeito à capacidade de tomada de decisão em diversos fóruns de discussões e opiniões espalhados pelo ciberespaço. Ambientes que vêm se consolidando e que servem de escola ao cidadão nos processos próximos ou plenos do exercício da cidadania.

Estes novos costumes e tendências estão se consolidando, principalmente através da internet na sociedade brasileira, e necessitam ser estudadas e assumidas pelo Estado, como possibilidades de interação significativa para propostas de desenvolvimento de governo eletrônico na utilização destas tecnologias, visando a promoção da sociedade do conhecimento.

Fleury (2003 apud Oliveira, 2008, p. 17) classifica a Era do Conhecimento e da Informação como uma:

Sociedade caracterizada por alto nível de intensidade de informação no cotidiano da maioria dos cidadãos, empresas e locais de trabalho, pelo uso de tecnologia comum e compatível para um amplo espectro de atividades pessoais, sociais, educacionais e empresarias; e pela capacidade de transmitir, receber e trocar dados digitais rapidamente entre locais distintos, independentemente da distância entre os mesmos.

Sociedade esta que tem como uma de suas características a valorização da disseminação de informações, capacitando o cidadão a ser seu próprio representante na estrutura do Estado. Representação legitimada pela consistência intelectual e moral desenvolvida pelos indivíduos através das trocas simbólicas permitidas e estimuladas pelos fóruns eletrônicos (redes sociais eletrônicas).

Esta reunião de coletivos e o apontar de algumas possibilidades para a ausência do estímulo para fomento desta estrutura de redes de comunicação no âmbito governamental, tanto entre cidadãos como

entre governo e cidadão, é o objeto de estudo deste texto que visa demonstrar, antes de tudo, a importância da reunião de atores como o governo e os cidadãos com o foco no interesse social através das redes sociais eletrônicas e desvelar alguns motivos pelos quais as redes sociais não são ainda uma realidade efetiva no governo eletrônico.

## 2 Redes sociais ou e-redes

Como um dos maiores fenômenos mundiais da prática da comunicação à distância, as redes sociais eletrônicas vem ganhando terreno, influenciadas pela internet e têm alterado sobremaneira o *modus operandi* da sociedade contemporânea. Tal prática favorece a comunicação sem fronteiras e a existência de coletivos, reunidos virtualmente em prol de objetivos comuns, formando e consolidando identidades de grupos sociais.

De acordo com Wasserman e Faust (1998) “Uma *rede social* (do inglês *social network*) consiste de um ou mais conjuntos finitos de atores [e eventos] e todas as relações definidas entre eles”.

As redes sociais existem sob diversos interesses e atendem a distintos objetivos. Existem redes especializadas, por exemplo, em identificar a árvore genealógica e auxiliar as pessoas na construção de suas árvores, como é o caso da *MeusParentes*, rede social que conta com mais de 30.000.000 de membros em vários lugares do mundo.

Para quem deseja formar sua rede de relacionamentos sociais, há o *Orkut*, o *MySpace* e o *Facebook* americano, dentre outros,. Estes três contam juntos com mais de 308.000.000<sup>2</sup> de usuários no mundo todo.

---

2 O Orkut conta com aproximadamente 120.000.000 de usuários, o *MySpace* com 30.000.000 e o *Facebook* com cerca de 58.000.00 usuários nos Estados Unidos. (fonte: Wikipédia, nov. 2008)



Além destas redes existem as redes de interesse a esta discussão: as redes sociais com o objetivo de favorecer a promoção do desenvolvimento cultural, social, político e econômico, visando uma sociedade mais igualitária, que se distancie cada vez mais da exclusão social, cultural e digital.

Estas redes, preocupadas também em atingir a e-democracia e a e-participação, primam por tornar horizontais as “relações de poder” e os círculos de decisão na sociedade contemporânea, oportunizando, a todos os cidadãos interessados, a participarem efetivamente de decisões de interesse comum da sociedade.

Por tal movimento de comunicação, denominado de e-participação, se pode compreender o fenômeno tecnológico oportunizado pelos canais de tecnologia de informação e comunicação que, teoricamente, possibilitam a participação dos cidadãos, via ambiente eletrônico (internet, celular). Estas vias de comunicação prestam-se em ofertar ou receber informações e favorecer a troca de conhecimento entre os cidadãos interessados nas mesmas temáticas ou com os mesmos objetivos.

Para tanto, no estágio atual da sociedade brasileira, marcada por profunda heterogeneidade social, cultural e econômica, ações em torno de estimular os cidadãos a participarem destes canais são fundamentais.

Atingir-se-á a plena e-cidadania no país, quando os cidadãos se tornarem conscientes de seus direitos e deveres sociais e, isto pode ser oportunizado pelo estímulo a e-participação, uma vez que é ela quem possibilita às pessoas, não precisarem teoricamente se deslocar de casa para discutirem e decidirem temas de seu interesse, sobre sua cidade, bairro ou, por exemplo, sobre os horários em que a biblioteca do Senado estará aberta para receber e auxiliar o seu público na busca por informações.

Quanto à e-cidadania, esta pode ser concebida como um dos modelos ideais do exercício cidadão. Em dias atribulados como os que vivenciam a sociedade contemporânea torna-se complicado encontrar espaço para, por exemplo, sair do trabalho para eleger ou decidir *in*

*loco* sobre uma pauta de votação na prefeitura da cidade. Os serviços denominados “e” (abreviação de eletrônico) favorecem e possibilitam esta comunicação e participação à distância, inserindo (ainda que na teoria, por enquanto) o cidadão nas decisões da sociedade.

Mas como se pode perceber, a e-cidadania não é só uma possibilidade adicional de se exercer a cidadania. O movimento que se está tentando realizar através dela é fazer o que a busca pela cidadania tradicional não conseguiu dar conta: oportunizar e estimular a criação de canais formais de comunicação efetivos, para que os cidadãos possam exercê-la junto à sua comunidade, sociedade e poderes legislativos e executivos.

Inclusive despertar nas pessoas a consciência pela importância do exercício desta cidadania, compreendendo o que a mesma vem a ser e o que a mesma pode agregar à sociedade, quando várias consciências se reúnem como medida de política social.

Pode-se considerar como uma das principais contribuições das redes sociais, a união e articulação dos indivíduos, os quais através delas, se organizam de maneira igualitária, *práxis* que favorece a potencialização da realização do desenvolvimento social, cultural, econômico e político. Participar de uma rede social é um exercício, sobretudo político.

De acordo com Santaliestra (2007, p.13-14), sob o aspecto histórico da existência das redes sociais, ele aborda que:

Ainda no contexto de reconstrução da nossa democracia, muitos outros grupos sociais se organizaram em redes, em torno de idéias, identidades e causas. Desde o início dos anos 1990, novas redes sociais surgiram e, depois, redes de redes, constituindo um movimento rico e desafiador, que tem envolvido cada vez mais pessoas, e que vem criando novos padrões de relação entre sociedade civil e Estado.

As redes sociais devem ser entendidas como instrumento de agregação de valor às relações entre a sociedade civil organizada e o Estado, no fomento pelo desenvolvimento social, econômico e cultural de uma nação.

### 3 Governo eletrônico (e-Gov)

Pretende-se a partir da discussão das redes sociais identificar a importância do governo fazer uso destas redes como ferramenta de apoio para a comunicação na busca pela satisfação das demandas sociais e intelectuais da sociedade em geral. Uma sociedade conectada necessita de um governo também conectado e preocupado em oferecer serviços e produtos em rede.

De mesma relevância torna-se a importância do surgimento de redes sociais que viabilizem a existência do e-Gov participativo, através da análise de alguns fatores considerados como pontos focais para a resistência ao fomento de canais efetivos de comunicação entre o governo e o cidadão, sempre com um olhar que torna parceiros governo e cidadão. Para isso importante se faz compreender quais seriam as melhores práticas de uso e aplicação de redes sociais pelo governo. Entendendo este como o provável facilitador e promotor destes canais.

O chamado governo eletrônico, entendido muitas vezes apenas como a governança pública através das tecnologias de informação e comunicação, precisa se revitalizar e incorporar em sua filosofia de desenvolvimento e atuação, o fomento a projetos de redes sociais e, igualmente, fazer uso delas para, junto com os cidadãos, chegar a melhores práticas de democracia e participação popular em busca das melhores decisões governamentais de modo plenamente democrático.

Apesar de existirem projetos governamentais através dos quais se torna reduzida a carga de impostos de computadores visando sua aquisição pelas classes sociais menos favorecidas, estes programas não contemplam “o que fazer com estes computadores”. Há ainda o *Programa Banda Larga nas Escolas*, mas o mesmo ronda em torno da disponibilização e apenas sob os termos do *como usar* e não do *por que usar?*, ou ainda, *para que usar?*

Tais perguntas precisam estar atreladas à filosofia de um Estado que visa não somente aparelhar, mas também e, principalmente favorecer

a educação via tecnologia da informação preparando a população para a entrada na sociedade do conhecimento (não só com o conhecimento tecnológico).

Prova de quando uma nação quer, ela consegue, este programa mencionado, acerca da diminuição dos impostos nas vendas dos computadores, alavancou de tal modo o consumo de computadores, que acabou tornando o Brasil o maior mercado de computadores da América Latina (Santos, 2008).

Quanto às redes sociais, elas podem ser utilizadas para potencializar o governo eletrônico, uma vez que elas estão inseridas em um contexto relativamente novo, talvez com a mesma idade do próprio governo eletrônico, que é o contexto da comunicação eletrônica e à distância, fomentando novas práticas sociais junto ao cidadão.

De acordo com Ribas e Ziviani (2008, p.3), acerca das possibilidades das redes sociais, pode se compreender que:

O grande potencial existente no contexto das redes se refere ao fato de que a informação não se encontra mais centralizada, o seu detentor não é mais uma única pessoa, ou seja, ampliam-se as fontes de informação. Nesse sentido, o seu poder de circulação é muito maior e dinâmico e a tecnologia trabalha justamente em prol dessa disseminação.

Com isso amplia-se o poder de interação social do cidadão comum, bem como se expande a possibilidade de todo e qualquer cidadão que desejar participar das discussões que são focadas pela rede (ou até mesmo propor novos temas para discussão) assim o faça independente de onde esteja fisicamente.

Quando se vislumbra boas práticas de e-Gov deve estar incluída nesta discussão, a filosofia da transparência, da confiabilidade, e do direito a privacidade do cidadão, além da possibilidade de comunicação *real time*, onde a relação G2C (*government to citizen*), que é a relação constituída entre governo e cidadãos, é priorizada e tornada capaz de fluir e acontecer sem que o governo caia no descrédito por ausência de respostas em tempo hábil às demandas da sociedade.

De acordo com Carvalho (2007) a democracia e a descentralização das ações públicas compõem uma substantiva mudança exigindo da governança pública “a participação dos diversos sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a iniciativa empresarial [o mercado], a comunidade e o próprio público-alvo da ação pública.” (Carvalho, 2007, p.4).

A seguir discutem-se prováveis motivos para as precárias condições de comunicação entre governo e cidadão via ciberespaço.

#### **4 Reflexões acerca dos motivos para não ocorrer colaboração efetiva entre governo e sociedade através do e-Gov e das redes sociais**

O que se tem hoje, em termos de iniciativas na utilização de ferramentas para o desenvolvimento de redes sociais no âmbito governamental e o estímulo realizado pelo governo para a promoção de espaços coletivos para discussões, decisões e a efetiva comunicação entre os cidadãos e entre o governo e os cidadãos, pode ser considerado como irrelevante diante das possibilidades que as TICs oferecem, inclusive através da filosofia de software livre.

O cidadão já aprendeu a se comunicar eletronicamente, ele possui hábitos já mapeados de acesso a internet; logo, a problemática está em por que o governo ainda resiste em utilizar desse saber-fazer para desenvolver e envolver o cidadão no universo político? Torná-lo participe e igualmente responsável por suas decisões, sendo ele uma espécie de gestor auxiliar nas decisões do governo.

Algumas possibilidades se revelam sobre a ausência da existência de canais de comunicação férteis e efetivos entre o governo e o cidadão, em que a prática do uso de redes sociais estimularia o cidadão a exercer a e-cidadania. Acredita-se que a maioria destas causas estejam relacionadas ao desinteresse governamental para que as redes sociais obtenham sucesso. E, mais ainda, acredita-se que este desinteresse não seja tão desinteressado assim.

Em princípio, entende-se que falta ao Estado compreender os motivos e demandas que levariam o cidadão a deixar seus fazeres e responsabilidades particulares diárias para se dedicarem ao exercício da e-participação. Em outras palavras o Estado talvez ainda questione se vale à pena investir nestes canais. Se haveria foro efetivo com amplo acesso e disseminação de boas práticas, em contrapartida aos investimentos realizados pelo Governo. Isso ainda ocorre por conta da desatualização deste seguimento acerca das práticas culturais e sociais, uma vez que a Internet é uma realidade consolidada e as relações sociais se dão cada vez mais neste âmbito.

Por outro lado, o fator dependência por colaboração, que vem a ser o tônus das redes sociais, (para uma rede funcionar, é preciso que os indivíduos se manifestem, troquem informações, divulguem idéias, abram pautas para discussões e pleito) pode ocasionar por vezes o desestímulo à sua perpetuação. Uma vez que, o cidadão precisa mantê-la, alimentá-la. Ele é o ator e o fator principal de sucesso ou fracasso desta estrutura. Caso o cidadão deixe de atuar neste espaço, a rede fenece.

Outra possibilidade da lacuna comunicacional seria o desinteresse por parte do governo em envolver o cidadão em consultas, o que de fato daria poder decisório à população. O culto à manutenção da representatividade dentro dos governos é algo existente no cenário político mundial e é um dos fatores a impedir a distribuição de decisões entre a população.

Igualmente é temerário a muitos governos prestar contas das decisões para as quais seus representantes públicos foram eleitos, talvez porque algumas dessas decisões não sejam de real interesse a ninguém, exceto a quem a tomou. Logo, melhor para alguns, se torna a prática da decisão representativa, onde o representante civil decide pelo povo, teoricamente optando pela *melhor* decisão, aquela que *agradaria* a população a quem ele *deveria* servir e representar (muitas vezes isso somente ocorre no campo da retórica enquanto na prática as decisões acabam por desagradar o povo e este tem que fórum público para reclamar ou questionar?).

Outra possível razão para a existência do *gap* na comunicação eletrônica entre governo/cidadão seria diagnosticar o desinteresse do cidadão em participar ao não encontrar espaço para isso. O governo na maioria das vezes não oportuniza, não fomenta e não mantém efetivamente estes espaços.

Crê-se que um dos principais motivos que impedem ou dificultam o cidadão de participar ativamente de fóruns eletrônicos governamentais populares para opinar e tomar decisões, seja o fato de que o cidadão tem o sentimento de que suas demandas não seriam respondidas.

O cidadão não preza por fóruns apenas representativos, ele deseja ter espaço privilegiado como indivíduo, para defender e, principalmente, eleger seus interesses, quer coletivos, quer pessoais (por que se deve sempre esquecer os interesses pessoais em prol do coletivo se, de certo modo, o próprio governo estimula a livre negociação financeira e um mercado globalizado, onde o que vale é a liberdade de escolha por boas ofertas e, concede aos mais favorecidos economicamente, poder de barganha?)

Quanto à descentralização da informação e do conhecimento, possibilitado pela geração de discussões profícuas entre cidadãos através de redes sociais, é outro fator gerador de medo por parte dos governantes. Ao se descentralizar o acesso ao conhecimento, está se descentralizando o poder de acesso à tomada de decisões coerentes, com argumentação irrefutável, dando ao cidadão comum, capacidades já citadas neste texto, para escolhas conscientes, inclusive no pleito eleitoral.

Crê-se que o principal fator para o e-Gov não se valer do fomento a redes sociais diz respeito às redes sociais serem formadoras de opiniões. Elas tornam cidadãos comuns “formiguinhas com alto falantes”. Todos envolvidos na mesma rede, ao discutirem temas específicos, acabam por eleger uma resposta ao possível problema tratado, ou seja, os sujeitos apontam caminhos a serem percorridos, decisões a serem tomadas, seguidas e estimuladas pela sociedade civil, ou ao menos, pelo grupo partícipe da rede. Esta atitude é

geralmente coletiva, o pensamento se unifica, toma o poder de desestabilizar estruturas tradicionais, até então irrevolvidas e inquestionadas.

Porém, apesar de haver tais fatores acima apresentados, os quais dificultam a valorização e o incentivo ao desenvolvimento das redes sociais, se percebe algumas alterações em certos Estados brasileiros, como Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, onde iniciativas no âmbito do governo eletrônico estão oportunizando ao cidadão comum um espaço maior para diálogo entre governo e sociedade, inclusive através do desenvolvimento de redes sociais ativas, as quais potencializam a voz do sujeito, através de coletivos.

## 5 Considerações finais

Entende-se que as redes sociais eletrônicas podem contribuir para fomentar a sociedade do conhecimento, a e-participação e a e-cidadania no cenário do governo eletrônico. Entretanto, a realidade social aponta lacunas existentes na comunicação Estado-Sociedade. Por conta disto o texto procurou, além de defender a possibilidade de trabalhar com o foco no desenvolvimento social através das redes sociais buscou igualmente apontar alguns fatores que estão dificultando o amplo acesso às redes sociais pelo cidadão comum, em busca do diálogo governo-sociedade.

As reflexões aqui propostas possibilitaram a identificação das redes sociais como facilitadoras, as quais podem possibilitar e instrumentalizar o cidadão ao exercício da democracia direta, aquela em que cada um tem voz e vez, sem a habitual representatividade que ocorre no cenário político das sociedades contemporâneas.

Sem dúvida ainda há carência de estudos acerca das melhores práticas sobre redes sociais eletrônicas e sobre as demandas sociais e as soluções que essas redes já proveram e atenderam. Bem como interessante seria elaborar estudos sobre o prisma de uma rede das redes sociais a fim de identificar uma matriz sobre elas e diagnosticar



a realidade acerca de sua implementação no âmbito governamental uma vez que ainda há quem não faz uso deste importante instrumento político, educativo e social, além do que, este mapeamento teoricamente demonstraria o perfil destas redes bem como suas características.

Ao mesmo tempo em que a grande parcela da população não possui acesso à internet, por outro lado têm-se os governos omitindo-se da responsabilidade em prover acesso a ela, uma vez que, ao conceber a existência, ou pelo menos uma tendência à sociedade do conhecimento, marcada pela ampla disseminação da informação e o seu acesso sem fronteiras é preciso oportunizar aos cidadãos comuns, ofertas de acesso a esta informação, para que a sociedade do conhecimento não seja o que hoje representa apenas a parcela dos indivíduos envolvidos com o governo, o ensino e a iniciativa privada.

Quanto à disponibilização de acesso à informação, essa pode se constituir através da criação de novos e muitos terminais conectados à rede (telecentros), ou através de acesso gratuito a sites de ensino, do governo e de redes sociais via aparelho celular ou ainda através de terminais de auto-atendimento bancário, onde se pode aproveitar a estrutura de conexão já existente para promover acesso a informações que instrumentalizem e capacitem o cidadão a ser um agente atuante em canais sociais.

Não basta crer que a sociedade do conhecimento é uma realidade se esta realidade existe apenas para poucos. A sociedade já pensa em rede, se comunica por redes, faz uso de muitas tecnologias de informação e comunicação em seu cotidiano. Questiona-se então o que está faltando para que o cidadão passe a ser um agente capacitado para exercer a cidadania e ele mesmo ser apto a participar na construção desta infovia em busca do desenvolvimento cultural, do exercício político e social.

Estudos e considerações entre o que se tem e o que se almeja atingir para a promoção da sociedade do conhecimento, através de ambientes colaborativos, como é o caso das redes sociais, devem ser estimulados.

Acredita-se que o compartilhamento de aplicações e a explosão de idéias vindas destes ambientes de comunicação em tempo real (as redes sociais), sem fronteiras geográficas, onde coletivos, reunidos virtualmente em prol de objetivos comuns se aliam e discutem idéias, seja um dos pilares da sociedade do conhecimento.

Por fim, entende-se como necessário e urgente, o repensar acerca de uma possível superação da filosofia de representação e participação popular nas sociedades ditas democráticas. A própria filosofia existente na sociedade do conhecimento, rumo ao qual se espera estar-se indo em direção, favorece a liberdade de escolha, de expressão e de decisões, baseados no acesso ao conhecimento sem barreiras.

Obviamente isto ainda é uma utopia diante da realidade social, econômica, intelectual, científica e principalmente política que vivencia o Brasil, porém uma utopia que não encontra barreiras tecnológicas. Sendo assim, é possível por este veio questionar a ausência de projetos para tornar a sociedade do conhecimento uma realidade para a sociedade brasileira, a qual possui demandas legítimas neste sentido.

## 6 References

- CARVALHO, M. C. B. 2007. *Ação em Rede*. Disponível em: [http://www.cenpec.org.br/modules/xt\\_conteudo/index.php?id=2](http://www.cenpec.org.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=2)  
14 Acesso em: 17 jan. de 2009.
- CASTELLS, M. 1999. *A sociedade em rede*. Paz e Terra, São Paulo.
- HOLMES, D. 2001. *Egov: ebusiness strategies for government*. Ed. Nicholas Brealey, London.
- MARTELETO, R. M. 2001. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. *Revista Ciência da Informação*, v. 30, n. 1, jan./abr. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652001000100009&script=sci\\_arttext&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652001000100009&script=sci_arttext&lng=pt) Acesso em 10 out. 2008.

- NATALE, L. P. 2007. *Utilização de banco de dados ontológicos e análise de redes sociais de cidadãos em sistemas de governo eletrônico*, São Paulo. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- OLIVEIRA, V. P. 2008. *Redes sociais: um novo caminho para o sucesso profissional*. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense.
- RIBAS; Zaviani. 2008. Redes de informação: novas relações sociais. *Revista de economia política de las tecnologías de la información y comunicación*, v.10, n. 1, jan./abr. Disponível em: <http://www.eptic.com.br/arquivos/Revistas/v.%20X,n.%201,2008/ACludiaRibas-PaulaZiviani.pdf> Acesso em: 12 jan. de 2009.
- SANTALIESTRA, R. 2007. *A formação de redes sociais eletrônicas e o papel estruturante do software livre de código aberto: o caso da Fundação Telefônica*. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 106 f.
- SANTOS, Rogério Santanna dos. 2008. Pela primeira vez mais da metade da população já teve acesso ao computador. In: CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2007*. São Paulo, 2008, p. 35-39.
- WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. *Social Network Analysis: methods and applications*. Cambridge University Press, 1999.
- WIKIPÉDIA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/> Acesso em: 18 nov. 2008.



# E-DEMOCRACIA: POSSIBILIDADES E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA FRENTE AOS NOVOS SISTEMAS

Paloma Maria Santos,<sup>1</sup>

Marcele Berger Bernardes,<sup>2</sup>

Orides Mezzaroba<sup>3</sup>

**RESUMO.** A partir da revisão dos principais marcos teóricos que têm sustentado as investigações na área, este artigo buscou analisar as recentes iniciativas do governo brasileiro frente ao aperfeiçoamento da democracia eletrônica e apresentar contribuições para a construção e implementação de uma agenda de pesquisa atual que considere o potencial das novas tecnologias para o aprofundamento da democracia.

---

1 Universidade Federal de Santa Catarina (Departamento de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento), Campus Universitário, Trindade, Florianópolis/SC. CEP: 88036-970, pmariasantos@yahoo.com.br

2 Universidade Federal de Santa Catarina (Departamento de Pós-Graduação em Direito), Campus Universitário, Trindade, Florianópolis/SC. CEP: 88036-970, marceleberger@hotmail.com

3 Universidade Federal de Santa Catarina (Departamento de Pós-Graduação em Direito), Campus Universitário, Trindade, Florianópolis/SC. CEP: 88036-970, oridesmezza@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE. Governo Eletrônico. Democracia Eletrônica. Portal e-democracia.

ABSTRACT. From the review of the main theoretical frameworks that have supported the research in the area, this article aimed to analyze the recent Brazilian government's efforts forward the improvement of electronic democracy and provide contributions to building and implementing a research agenda that considers the current potential of new technologies for the deepening of democracy.

KEYWORDS. Electronic Government. Electronic Democracy. e-democracy Portal.

## 1 Introdução

Assim como diversos setores sofreram e ainda sofrem as mudanças decorrentes da inserção das novas tecnologias pelo advento da sociedade da informação, a democracia também ganha uma nova roupagem, vindo a ser o que se chama e-democracia. Aqui, os instrumentos de participação democrática proporcionados pelas novas tecnologias representam a possibilidade de alargamento do espaço público e a conseqüente inserção organizada de setores diversos nos processos de definição de políticas públicas.

No Brasil, este pressuposto é reconhecido pelas diretrizes de governo eletrônico, que afirmam o papel do Estado na gestão tecnológica de maneira a incentivar formas participativas de realização da democracia digital. Neste contexto, a criação de canais tais como fóruns de discussão e consultas públicas online em portais governamentais significam um avanço promissor, mas com resultados ainda não devidamente mensurados.

Este artigo busca revisar os principais marcos teóricos que têm sustentado as investigações na área, analisar as recentes iniciativas do governo brasileiro no sentido de aperfeiçoar a democracia eletrônica e apresentar contribuições para a construção e implementação de uma agenda de pesquisa atual que considere o potencial das novas tecnologias para o aprofundamento da democracia.

## 2 Experiência democrática

O velho ainda não morreu e o novo tampouco nasceu  
(Antônio Gramsci, *Cartas do Cárcere*)

Por razões óbvias de limitação de espaço, um pressuposto fundamental desta discussão não será desenvolvido com a extensão adequada neste artigo, mas diz respeito à experiência democrática.

Cabe aqui salientar que os recentes estudos sobre a democracia estão cada vez mais preocupados com as formas de relacionar a proliferação das novas tecnologias com os processos e valores da democracia (Subirats, 2002). Nessa perspectiva, considera-se que os sistemas democráticos devem ser analisados a partir de cada momento histórico. De acordo com Lévy (1999, p. 64), “não podemos nos basear na experiência histórica ou na tradição para reagir a problemas jamais vistos. A filosofia política ainda não foi capaz de (...) discutir a democracia direta em tempo real, pois sua possibilidade técnica apresenta-se apenas a partir de meados dos anos 80”.

É de se registrar que em seus primórdios, que remontam a Grécia Antiga, a democracia (*demo*=povo e *kracia*=governo) era marcada pela reunião de diversos cidadãos que participavam de assembléias num local público. Além disso, entre as características mais reveladoras da democracia ateniense estavam os conceitos de:

- Isonomia: que se refere a igualdade de direitos de todos os cidadãos atenienses perante a lei;
- Isegoria: que se refere ao direito dos cidadãos atenienses de participar nas reuniões da assembléia e, portanto, falar e votar sobre assuntos que afetam a cidade;
- Isomoiria: que se refere a igual divisão de terra, que pode ser entendida como a demanda da parte mais radical da população de Atenas (Resnick, 2007, p. 39-40, tradução nossa).

Na atualidade, existem várias formas de democracia, porém as mais frequentes são a direta e indireta/representativa. Na democracia

direta (modelo não muito comum), o povo, através de plebescito, referendo ou outras formas de consultas populares, pode decidir diretamente sobre assuntos políticos ou administrativos de sua cidade, estado ou país. Não existem intermediários (deputados, senadores, vereadores). Na democracia indireta/representativa, o povo também participa, porém através do voto, elegendo seus representantes (deputados, senadores, vereadores) que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram. Como se percebe, esse modelo está intimamente ligado a concepção de representação do modelo de pensamento liberal clássico (Mezzaroba, 2003).

De acordo com Norberto Bobbio (1984, p. 12), a definição mínima de democracia é aquela que pode ser entendida “primariamente por um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Note-se que o conceito acima é reconhecido pelo próprio autor como de índole formal, porque está preocupado apenas com os procedimentos normativos e a definição formal do direito.

Em face disso, começa a ganhar relevo a discussão sobre a crise desse modelo. De acordo com Picanyol (2008, p. 26), essa crise pode ser atribuída, “ao menos parcialmente, pela quebra que muitas organizações políticas tem feito no cumprimento de suas funções de representatividade”. Ou seja, a baixa participação popular resulta do fato de que a maioria dos cidadãos não se sente identificado nem com as propostas, nem com as decisões dos seus representantes políticos.

A partir disso, pode-se inferir que a crise da democracia decorre da sua inadequação às novas circunstâncias e demandas sociais. Aqui reside um grande dilema que deve ser encarado: “nova” sociedade diante de “velha” política.

Sendo assim, considerando que a tecnologia é uma realidade e que existe um divórcio entre a sociedade atual e a política tradicional, a pergunta que fica é: que tipo de democracia deve ser construída?



É notório que a sociedade está mudando, tanto em seus valores e atitudes, quanto em seus sistemas de organização e produção. Com o advento das novas tecnologias, surge também uma nova realidade, que vem sendo identificada com diversos nomes: sociedade pós-industrial, sociedade pós-moderna, sociedade da informação (Castells, 2003).

Diante da escassa coordenação entre as novas demandas sociais e as formas de governo tradicional, a invenção de novos modos de representação política surge como uma tarefa que se impõe com urgência. Assim, como resposta a essas aceleradas mudanças, passa a ser difundido o uso de ferramentas digitais, que propiciem a interação entre os cidadãos em tempo real.

De acordo com Lévy (1999, p. 62), esse novo modelo denominado ‘ágora virtual’ está pautado no “uso socialmente mais rico da informática comunicacional”. Este consiste em “fornecer aos grupos humanos (...) meios de reunir suas forças mentais para constituir coletivos inteligentes e dar vida a uma democracia em tempo real”.

Assim, não é apenas a concepção de sociedade e de novas tecnologias que está crescendo, mas também novas formas de democracia, ao que se convencionou chamar ciberdemocracia (Lévy, 2003).

A ciberdemocracia é um espaço de aprofundamento da comunicação e cooperação, que promove o incremento da transparência do processo político, eleva o compromisso direto e participativo do cidadão e melhora a qualidade da informação da opinião pública, abrindo novos espaços de informação e deliberação.

Assim, o alargamento do ciberespaço para a área da política, traz consigo mais liberdade (individual e coletiva) e maior comunicação e interdependência (Lévy, 2003). Com isso, se consolida o princípio proposto por Bobbio (1992), segundo o qual uma democracia é mais forte se baseada em cidadãos ativos.

Cabe frisar que inobstante a adoção da concepção de democracia eletrônica para se referir as relações políticas na internet é preciso ter consciência de que a internet como instrumento ou veículo não trará

nenhuma mudança se paralelamente não forem alteradas as formas de democracia. Democracia eletrônica é entendida aqui como sendo “todos los medios de comunicación que permiten empoderar al ciudadano en su esfuerzo para volver a los gobiernos más prestadoras de cuentas de sus acciones” (Busquets, 2007, p. 02).

Sendo assim, o Estado deve ser capaz de assimilar, em suas diferentes esferas, as transformações tecnológicas, na tentativa de abrir a forma de governo tradicional, passando a reconhecer e incorporar as diretrizes de governo eletrônico, que afirmam o papel do Estado na gestão tecnológica de maneira a incentivar formas participativas de realização da democracia digital.

As características deste modelo de governança passam por:

1. Reconhecimento: a aceitação e a participação da complexidade como um elemento intrínseco ao processo político;
2. Um sistema de governo por meio da participação de distintos atores no marco de redes plurais;
3. Uma nova posição dos poderes públicos nos processos de governo, a adoção de novo rol e a utilização de novos instrumentos (Picanyol, 2008, p. 29).

A temática da democracia eletrônica, abordada com mais detalhes no próximo item, dentre suas diversas possibilidades, destaca-se pelo voto eletrônico, pelos processos de informação e prestação de contas, pela participação *online* dos cidadãos e pelos processos de consulta e interação com os representantes políticos.

É de se destacar que, no Brasil, o processo de informatização dos órgãos governamentais tem chamado a atenção do público e de analistas especializados, tendo sido objeto de matérias na imprensa<sup>4</sup>, bem como de trabalhos acadêmicos, nos quais se destacam os

---

4 Estudo mostra que São Paulo é a cidade mais digital da América Latina, destacando-se principalmente, nos aspectos governo eletrônico, serviços disponíveis ao cidadão pela internet, compromisso com a inclusão digital. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 de outubro 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u644038.shtml>>. Acesso em: 13 nov.2009.

produzidos por Ramos Júnior (2003), Cella (2009) e Hoeschl (2009). É crescente também a bibliografia sobre governo eletrônico (e-gov) na esfera pública (Rover, 2009), bem como sobre as relações mais amplas entre internet e política e a informatização de outros órgãos governamentais (Mezzaroba, 2003; Eisenberg e Cepik, 2002).

Conforme salientado, o enfoque do presente artigo se limita ao estudo do governo eletrônico a partir de um recorte específico, qual seja democracia eletrônica. Qual é o novo rol desse governo: uma plataforma, um facilitador? Qual é a nova face do governo e da democracia? Esse é o enfoque do item que segue.

## 2.1 Democracia Eletrônica

Como visto anteriormente, o advento das novas tecnologias (principalmente a internet) aliado ao desenvolvimento do e-gov, está gerando transformações na concepção de democracia representativa, tais como a sua adaptação à democracia eletrônica.

É neste cenário, onde as tecnologias de informação e comunicação são cada vez mais utilizadas para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais, que se insere a temática do governo eletrônico.

Segundo Rover (2009, p. 21), o governo eletrônico pode ser conceituado como “uma forma puramente instrumental de administração das funções do Estado (...) e de realização dos fins estabelecidos ao Estado Democrático de Direito que utiliza as novas tecnologias da informação e comunicação como instrumento de interação com os cidadãos e de prestação de serviços públicos”. Assim, seu objetivo é promover maior eficiência e efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação, e tornando o governo mais *accountable* para o cidadão (Santos, 2003).

De forma geral, o uso de tecnologias da informação permitindo a interação com o cidadão e a melhoria da gestão interna dos órgãos é

evidenciada pelos diferentes níveis de relacionamento do Governo, quais sejam:

a) Governo para Governo (*Government-to-Government* - G2G): nesta relação, tanto o ofertante do bem ou serviço quanto o beneficiário fazem parte do governo e se encontram em uma relação horizontal. Envolve relações intra ou inter governos; b) Governo para Cidadão (*Government-to-Citizen* - G2C) e Cidadão para Governo (*Citizen-to-Government* - C2G): essa relação envolvem a interação entre governos e cidadãos. As transações são efetuadas não somente pelo uso da Internet, mas também por outros canais que demandam suporte de tecnologia da informação e comunicação como *call centers*, quiosques ou lojas de atendimento, telefonia móvel dentre outros; c) Governo para Negócios (*Government-to-Business* - G2B) e Negócios para Governo (*Business-to-Government* - B2G): envolve a interação do governo com empresas privadas (Afonso e Fernandes, 2001, p. 21-64).

Convém observar ainda que as etapas de desenvolvimento de e-gov passam por quatro<sup>5</sup> níveis diferenciados. O primeiro deles, denominado de informação, corresponde ao estabelecimento de uma presença governamental na Internet. Nos estágios de interação e gestão eletrônica, segundo e terceiro respectivamente, os sites de governo ampliam a oferta de informações e passam a receber dados dos cidadãos. No quarto estágio, chamado de transacional, as transações entre governos e usuários tornam-se mais complexas. Nessa fase o cidadão possui acesso a todos os serviços e informações de governo por meio de uma porta única de entrada (Piana, 2007, p. 114-121).

Faz-se necessário esclarecer que, no tocante a democracia eletrônica, o que interessa é o fortalecimento do quarto estágio, que pressupõe um aumento da participação do cidadão na gestão do Estado. Assim, o principal desafio que precisa ser encarado é que o e-gov não se limite à mera disposição de informações via internet

---

5 Em que pese o dissenso entre os estudiosos que limitam a três etapas e os que estendem para cinco, optou-se pela classificação de Ricardo Piana (2007, p. 114), uma vez que “informação, interação, gestão eletrônica e transação, são quatro etapas bem diferenciadas que fazem alusão ao alcance entre governo e usuários”.

(primeiro e segundo nível), mas sim que assegure a todos o acesso a informação governamental e a efetiva participação do cidadão na tomada de decisões políticas (cidadãos que devem dirigir as decisões dos governantes e não estes agindo de acordo com seus interesses).

Além desses desafios, não se pode olvidar que um dos principais riscos do e-gov é que se reproduza na internet o modelo tradicional de política, pautada em subjetivismos e favoritismos, tornando a rede mais um instrumento para legitimar os interesses de uma minoria.

Assim, diante dos riscos e desafios do e-gov, resta claro que para se alcançar a democracia eletrônica é indispensável que a concepção de ciberespaço, enquanto *locus* público aberto e de livre discussão, sem limites ao processo de comunicação entre as pessoas, seja respeitada. Ademais, segundo Mezzaroba (2009), o espaço digital requer sujeitos críticos, chamados pela filosofia de “homem concreto”<sup>6</sup> (conhecedor de seus direitos e deveres, que convive em sociedade e sabe até que ponto pode ir ou não).

Nesse contexto, percebe-se que a principal função do governo em rede não é informar, mas sim assegurar a participação dos cidadãos (inclusão<sup>7</sup> digital), pois só assim haverá um verdadeiro Estado Democrático de Direito, e isso é um processo gradual, conforme assinala Lévy (2003, p. 22): “ainda há muitos excluídos. Contudo convenhamos que uma ligação simultânea de toda a população do globo seria impossível”.

Não obstante esta realidade deve-se ter em conta que a internet é apenas uma ferramenta para a democratização da informação.

---

6 A expressão homem concreto cunhada pelo filósofo Niklas Luhmann, e foi apresentada na aula de Ciberdemocracia, ministrada pelo professor Orides Mezzaroba, no dia 11 de novembro de 2009.

7 Ou seja, para poder desfrutar da Internet é preciso ter conhecimento técnico (de informática) para acessá-la e aqueles que não o tem, estão excluídos desse processo. Assim, no âmbito de participação política, o desconhecimento dessas técnicas implica limitação do potencial democratizante dessa mídia.

Portanto, além de políticas de inclusão digital são requisitos da democracia eletrônica a interação e comunicação entre as partes.

Em face disso, surge o seguinte questionamento: o espaço virtual onde se desenvolve a sociedade em rede está criando ou não um novo sistema democrático? No intuito de responder a essa interrogante são analisadas as iniciativas do governo brasileiro no sentido de impulsionar a democracia eletrônica, que serão objetos de estudo do item que segue.

### 3 Iniciativas do Governo Brasileiro

Tendo em vista a busca pelas iniciativas do Governo frente à disponibilização de espaços democráticos, através dos quais o cidadão tenha o direito de participação e expressão, este artigo traz o resultado da avaliação feita no Portal E-democracia, uma recente iniciativa da Câmara dos Deputados dentro desse processo, além da indicação de duas outras frentes que visam a proposição da criação de um espaço democrático de discussão para o cidadão.

#### 3.1 Portal E-democracia

O portal e-democracia (<http://www.edemocracia.camara.gov.br>), lançado em 03 de junho de 2009, é uma iniciativa Câmara dos Deputados que abre espaço para o cidadão apresentar informações para a discussão de projetos, ajudando na elaboração de minutas de textos de lei. É um portal de interação e discussão virtual da sociedade que tem como objetivo promover debates e compartilhar conhecimento no processo de elaboração de políticas públicas e projetos de lei de interesse estratégico nacional. Através do portal, é possível conhecer a diversidade e pluralidade de pensamentos dos cidadãos.

Da análise do portal, verificou-se que a interface amigável estimula cidadãos e organizações civis a contribuir para o processo legislativo, por meio do compartilhamento de idéias e experiências.



Fonte: <<http://www.edemocracia.camara.gov.br/publico>>

Fig. 1: Portal E-democracia

A participação do cidadão está condicionada a realização de cadastro no portal. Depois de cadastrado, o usuário pode acessar diferentes espaços de participação, quais sejam:

### *Espaço Cidadão*

Dentro do espaço Cidadão, o usuário pode:

- Participar de fóruns de discussão: postar opinião, acessar os históricos, verificar quem postou determinada informação;
- Saber quem está online e o tempo que está conectado;
- Entrar na sala de bate-papo;
- Acessar notícias do dia e anteriores;
- Acessar informações sobre alguns eventos, podendo deixar comentários sobre o mesmo;
- Acessar a lista de links das organizações e blogs relacionados as temáticas debatidas no portal.

### *Espaço Editar Perfil*

Dentro do espaço Editar perfil, o usuário pode:

- Alterar as configurações da conta: usuário (email), senha, nome de exibição;
- Inserir fotografia e página pessoal do usuário;
- Alterar configurações de privacidade: notificações, ficar ou não visível para outras pessoas, disponibilizar ou não o email do usuário para outros;
- Mudar o idioma, podendo escolher entre português ou inglês;
- Fechar a conta.

### *Espaço Comunidades*

Dentro do espaço Comunidades, o usuário pode:

- Entrar ou sair de uma comunidade não moderada ou ainda solicitar o ingresso na comunidade moderada. As comunidades não moderadas disponíveis tratam do Estatuto da Juventude e do Simpósio Amazônia, enquanto a moderada disponível trata da Política Nacional de Mudança do Clima;
- Dentro das comunidades, o usuário tem acesso a Fóruns, Bate-papo, Notícias, Eventos e Conteúdos. O espaço de conteúdos é muito rico. Nele, o usuário tem a disposição: Espaço videoteca: acesso a vídeos e *download*; *Web TV*: acesso online a TV Câmara; Assinar *Podcast* (Uso de *feeds*: cada vez que ocorre uma atualização, elas são baixadas automaticamente no computador do usuário; Presença na *Web* (*Twitter*, *Facebook*, *Orkut*)
- Acessar e contribuir com a *Wikilegis*
  - Acessar a proposta que está em discussão (acessar o documento preliminar de debate)
  - Enviar a sua proposta
  - Ver quem são os colaboradores
  - Acessar documentos sobre as políticas públicas relacionadas ao tema em questão
  - Acessar documentos: Legislações e proposições, estudos e pesquisas e repositório local de arquivos (baixar e enviar)
  - Acessar o calendário do dia e participar de enquetes



Para participar das comunidades moderadas, o usuário precisa preencher um cadastro mais específico, que envolve o relato de uma biografia pessoal, conforme mostra a Figura 2.

A imagem mostra a interface de usuário para o cadastro na 'Comunidade Moderada'. No topo, há o título 'Comunidade Moderada' e uma sub-título 'Envie sua proposta, participe e acompanhe outras moderadas...'. Abaixo disso, há uma barra de busca com o texto '25 temas disponíveis'. O formulário principal contém os seguintes campos: 'Nome Completo' (campo de texto), 'Nome (Assunto)' (campo de texto), 'Cidade' (campo de texto), 'UF' (campo de texto), 'E-mail (Assunto)' (campo de texto) e 'Biografia (Assunto)' (área de texto grande). No rodapé, há uma opção de 'Cadastro simplificado' com um ícone de lupa e um botão de envio.

Fonte:< <http://www.edemocracia.camara.gov.br/publico/fale-conosco>>

Fig. 2: Tela de cadastro para a comunidade moderada

A autorização para ingressar na comunidade moderada é encaminhada para o usuário via email e demora menos de um dia.

A grande diferença observada entre as comunidades moderadas e não moderadas, além dos campos solicitados para cadastro, diz respeito à possibilidade de envio de proposta de discussão relacionada a um novo tema, que não está em pauta. Enquanto na comunidade não moderada o usuário pode enviar sua proposta sobre temas já existentes na pauta e usar os fóruns para discussão assuntos diferentes, na comunidade moderada é possível abrir uma nova pauta de debate, onde todos podem enviar propostas para discussão.

Como visto, o Portal E-democracia é uma iniciativa que avança no sentido de dar ao cidadão finalmente o direito de se expressar, a oportunidade de interagir e opinar, permitindo que ele promova debates e compartilhe conhecimento no processo de elaboração de políticas públicas e projetos de lei de interesse estratégico nacional.

### 3.2 Outras iniciativas

Outras iniciativas encontradas que disponibilizam um espaço para debate da população, dizem respeito a:

- Portal da Democracia (Estado do Paraná): <<http://www.portaldademocracia.org.br>>  
É uma iniciativa de um grupo de 13 entidades de representação profissional e de classe (totalizando cerca de 300 mil associados no Paraná), que tem como propósito incentivar a cidadania e a participação da sociedade no debate sobre os rumos do Brasil. É um espaço para o diálogo sobre a melhoria das práticas políticas do País. Através do site, as entidades participantes também pretendem construir proposições e projetos em áreas como saúde, educação, infra-estrutura, reforma política e reforma administrativa. O destaque é dado para as ações que contribuam para a prática democrática.
- Democracia (Brasília): <<http://www.democracia.com.br>>  
É uma ferramenta que oferece aos cidadãos a possibilidade de acompanhar e participar dos processos públicos de tomada de decisão. O portal, que tem por objetivo incentivar a formação de uma comunidade interativa composta pela população e por seus representantes, utiliza como fonte o próprio Congresso Nacional e disponibiliza um banco de dados sobre os parlamentares. Através do portal, é possível acompanhar as atividades dos parlamentares no Congresso Nacional, votar em caráter simbólico os projetos apresentados nessa Legislatura, bem como acompanhar os resultados das votações.

Tais iniciativas são estratégicas no fomento e extensão dos processos democráticos, justamente por promoverem uma melhor interação entre o cidadão e seus representantes, elemento chave da democracia.

Não se pode olvidar que uma das questões mais polêmicas no que concerne as democracias atuais se refere a temática da representação (especificamente a distância que separa representantes e representados). É dentro dessa lógica que o governo eletrônico,

através de uma de suas vertentes, e-democracia, pode colaborar na evolução da democracia através da potencialização e aperfeiçoamentos desses espaços de interação.

Até o advento do portal e-democracia, um dos recursos mais utilizados para a comunicação entre representantes e representados era o correio eletrônico. No entanto, seguindo uma prática aplicada em países desenvolvidos<sup>8</sup>, o governo brasileiro demonstra que está sintonizado com o resto do mundo, inovando na abertura de um portal onde os cidadãos possam dar sua opinião sobre projetos de lei que estão tramitando na Câmara dos Deputados.

É consabido que as novas tecnologias são apenas uma ferramenta a disposição do governo na prestação de serviços aos cidadãos. Dentre outros benefícios do e-gov, destaca-se:

Provisão de serviços públicos na rede: (...) é possível melhorar a atenção ao público, porque os serviços via internet podem ser prestados 24 horas por dia, nos 7 dias da semana.

Maior participação cidadã: (...) um desses elementos é a disponibilidade de informação e a possibilidade de acessos ela, não apenas para efetuar um controle sobre a gestão pública, senão também para estar em igualdade de posição frente ao funcionário público no momento de propor políticas ou participar da tomada de decisões.

Conhecimento mais próximo das demandas, possibilidade de contar com mecanismos diretos de democracia eletrônica que fomentam a participação (foros web, lista de e-mail, chats, correio de denúncias ou de sugestões) (Piana, 2007, p. 127- 141, tradução nossa).

Frise-se que a despeito desses recursos colaborarem muito para estimular o cidadão a participar nas decisões políticas, na maioria das vezes tais ferramentas são subutilizadas. Atualmente, no Brasil, os problemas mais significativos que dificultam a implementação do governo eletrônico são:

Falta de uma política que minimize o fato de que os equipamentos eletrônicos são caros para a maioria da população mundial; Burocracia representada em estruturas e normas arcaicas; Chefias castradoras de novas idéias; Duplicidade,

fracionamento de serviços; Escassez de recursos; Há serviços que não podem ser prestados sem a presença do cidadão; Automação dos processos gera desemprego e exige maior escolaridade da mão de obra; infra-estrutura da comunicação deve ser objeto de permanente investimento. (Rover, 2009, p. 28,).

Diante disso, infere-se que para os cidadãos usem e interajam das ferramentas com mais eficácia e eficiência, alguns obstáculos devem ser transpostos, dentre eles a superação da idéia de que a internet é mero mural de informações, a necessidade de capacitação da sociedade para o uso das TICs e a melhoria das políticas de inclusão digital. A ausência de tais medidas contribuirá para agravar ainda mais o fosso que divide sociedades tão díspares como a brasileira.

## 4 Conclusões

No momento final desse artigo, busca-se apresentar, a partir da abordagem feita, os principais desafios e perspectivas verificados para a implementação da democracia eletrônica.

Primeiramente, registre-se que o interesse em estudar a democracia na era tecnológica decorre dos benefícios do uso das TICs enquanto ferramenta de alargamento do espaço público.

Sendo assim, considerou-se necessária revisão das teorias da democracia até se chegar ao que atualmente se denomina democracia eletrônica, que vêm sendo adotada pelo Governo, tendo em vista contribuir no incremento da participação popular no debate público.

Conforme apresentado ao longo do estudo, pode-se perceber que o processo das novas tecnologias e sua influência na democracia no Brasil estão ligados a temática do governo eletrônico. Nessa perspectiva, considerou-se importante a compreensão das fases de desenvolvimento e organização das atividades de e-gov, bem como das oportunidades de aperfeiçoamento das relações estado/sociedade por ele geradas.

A partir disso, pode-se identificar que o presente estudo se insere na categoria G2C (governo para o cidadão), com destaque para as diversas possibilidades representadas pela democracia eletrônica, dentre elas a participação *online* dos cidadãos nos processos de consulta e interação com os representantes políticos. Aqui, se constatou que a liberdade de expressão e interação são elementos-chave para a construção de uma democracia eletrônica.

Na seqüência, o enfoque dirigiu-se para a análise de alguns *websites* governamentais brasileiros, onde buscou-se verificar a qualidade da interação proporcionada, analisando-se o foco (aspectos políticos que estão sendo disponibilizados para consulta); a abrangência (no que concerne aos aspectos e impactos das temáticas postas em debate), bem como as conseqüências (o efetivo potencial dado aos cidadãos de intervir no processo de gestão pública, como o caso da consulta popular de projetos de lei que estão sendo debatidos na câmara dos deputados).

Outros desdobramentos recentes de iniciativas do e-gov também foram analisados, como o portal da Democracia (Estado do Paraná) e Democracia (Brasília), os quais têm o propósito de incentivar a cidadania e a participação da sociedade. Iniciativas como essas demonstram que os governos estão empenhados em aumentar os graus de oferta de interação com os cidadãos.

Frise-se que a despeito das várias possibilidades acima elencadas, nada comprova que a comunicação *online* garante efetivamente um *locus* de discussão pública representativa. O alerta que se faz, portanto, é que na medida em que *websites* permitem que os cidadãos dêem *feedbacks* das questões postas em debate, por outra via, não há garantia que esse retorno influencia a tomada de decisões.

Reside aqui o campo para a pesquisa científica verificar até que medida a abertura para uma maior interação permite o aperfeiçoamento da democracia, ou está sendo apenas mais uma ferramenta de reprodução do modelo tradicional de política, pautada em subjetivismos e favoritismos, tornando a rede mais um instrumento para legitimar os interesses de uma minoria.

## 5 Referências

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; FERNANDES, Andréa Gomes. E-Governo no Brasil: experiências e perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 21-64, jun. 2001. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/re v1502.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/re v1502.pdf)> . Acesso em: jun. 2009.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BUSQUETS, José Miguel. Analisis comparado del poder judicial electrónico em América Latina. 2007. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriod oegov/article/viewArticle/31350>>. Acesso em: 02 nov. 09.
- CASTELLS, Manuel. A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- CELLA, José Renato. Reflexões filosóficas preliminares para governo eletrônico e democracia digital. In: Governo eletrônico e inclusão digital. Rover, Aires José (Org). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- EISENBERG, José; CEPIK, Marco. Internet e política. Teoria e prática de democracia eletrônica. Belo Horizonte: Humanitas, 2002.
- HOESCHL, Hugo Cesar. Curso de Governo Eletrônico. Disponível em: <<http://www.ijuris.org/editora/publicacoes.htm#janela>>. Acesso em: 13 nov. 2009.
- LÉVY, Pierre. A inteligência coletiva. Por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1999.
- Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.
- MEZZAROBÀ, Orides. Introdução ao direito partidário Brasileiro. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2003.
- (Re)pensar o direito na era do ciberespaço: breves considerações teóricas: Aula de ciberdemocracia, 11. de Nov. 2009. Notas de Aula. Power Point.

- PIANA, Ricardo Sebastian. Gobierno Electrónico. Gobierno, Tecnologías y Reformas. Buenos Aires: Edulp, 2007
- PICANYOL, Jordi Sanchez. La democracia electrónica. Barcelona: UOC, 2008.
- RAMOS JUNIOR, Helio Santiago. Considerações sobre a privacidade no espaço cibernético. In: Anais do II Cibernética – Simpósio Internacional sobre Propriedade Intelectual, Informação e Ética. Florianópolis, II Cibernética, 2003.
- RESNICK, Philip. La democracia del siglo XXI. Barcelona: Antropos Editorial, 2007.
- ROVER, Aires José. Introdução ao governo eletrônico. In: Governo eletrônico e inclusão digital. Rover, Aires José (Org). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo. O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo. Série Didática nº 6 – julho 2003. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/DIDATI7-GOV%20ELETR.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/DIDATI7-GOV%20ELETR.pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2009.
- SANTOS, Roberval J. L. Governo Eletrônico: o que se deve fazer e o que não se deve fazer. XVI Concurso de Ensayos e Monografías del CLAD sobre a Reforma del Estado y Modernización de la Administración Publica. Caracas: 2003.
- SUBRATS, Joan. Los dilemas de uma relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de La informacion y de La comunicacion. Universidade Autônoma de Barcelona. 2002. Disponível em: <<http://democraciaweb.org/subirats.PDF>>. Acesso em: 02 nov. 2009.





# EDUCAÇÃO INCLUSIVA E AS NOVAS TECNOLOGIAS

Ricardo Castilho<sup>1</sup>

**RESUMO.** Para discutir educação inclusiva é primeiro necessário estabelecer, do ponto de vista filosófico, jurídico e político, o papel da educação na eliminação da discriminação. Veremos como a questão da igualdade está consolidada nas leis brasileiras, porque é fundamental, assim como a integração, para o conceito de educação inclusiva. Para concluir, são discutidas as potencialidades da tecnologia para a eficácia da educação inclusiva.

**PALAVRAS CHAVE.** Palavra chave 1. Educação inclusiva. Palavra chave 2. Tecnologia. Palavra chave 3. Aprendizagem. Palavra chave 4. Deficiente. Palavra chave 5. Discriminação.

**ABSTRACT.** In order to discuss inclusive education, it is first necessary to establish, under a philosophical, legal and political point of view, the role of the education in eliminating the discrimination. We will see how the issue of equality is consolidated in Brazilian legislation, because it is fundamental, as well as the

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP; Diretor Presidente da Escola Paulista de Direito – EPD; Professor e Conferencista no Brasil e Exterior. Advogado em São Paulo - [diretor@epd.edu.br](mailto:diretor@epd.edu.br)

integration, for the concept of inclusive education. To conclude, we will discuss the potential of technology for the effectiveness of inclusive education.

KEYWORDS. 1. Inclusive education. 2. Technology. 3. Learning. 4. Deficient. 5. Discrimination.

## 1 Introdução

Diziam os contratualistas, como Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, que o homem é naturalmente bom e piedoso, e que é a vida em sociedade que o corrompe. No entanto, é também consenso entre os antropólogos que o homem guarda em si algo do animal primitivo que um dia seus antepassados foram, e que mantém traços da brutalidade animal em seus componentes instintivos. O instinto, para a saudável convivência social, deve ser domado. Cabe à educação soffrear os instintos animais do homem, o que equivale a civilizá-lo.

A educação tem, como objetivo primordial, possibilitar ao homem o desenvolvimento de habilidades e de competências, nas mais diversas áreas do conhecimento. Por meio da educação, o homem estará habilitado a lidar com as múltiplas demandas e exigências que lhe serão apresentadas, constantemente, ao longo da vida. Essas demandas não serão apenas de ordem material, como o suprimento de necessidades econômicas e materiais, mas também de ordem afetiva e emocional, essas talvez mais difíceis de lidar.

Dizia Sartre que “o inferno são os outros”, numa clara referência de que não basta que a pessoa consiga lidar com suas necessidades e aspirações pessoais, mas antes de tudo tem que fazer coadunar essas aspirações com as expectativas das outras pessoas. Portanto, a educação precisa 1) preparar a pessoas para entender e desenvolver seus próprios desejos e 2) preparar a pessoas para entender e desenvolver seus desejos em relação e em coordenação com desejos de outras pessoas.

Lidar com essas demandas é treinar o espírito para perceber adequadamente a dignidade, própria e alheia. A pessoa educada percebe quais elementos, no mundo, caracterizam a desigualdade.

Norberto Bobbio, no livro “A era dos direitos”, listou os principais componentes históricos dos direitos humanos. Em primeiro lugar, o individualismo, segundo o qual o homem vive em um estado de natureza, sem lei e sem autoridade, que precede a criação do Estado; nesse estado de natureza, o homem tem direitos naturais atávicos: o direito à vida, à propriedade, à segurança, à liberdade e à igualdade.

Igualdade que Rousseau afirma só ser possível alcançar por meio da educação.

Mas nem todos os homens são iguais. Por isso, a educação precisa ter métodos e princípios elaborados de tal maneira que as diferenças sejam contempladas e assim todas as pessoas poderem ser atendidas nas suas características específicas. O respeito às características individuais compõem o que se convencionou chamar de princípio da dignidade da pessoa humana

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana está previsto como princípio fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu art. 1º, inciso III.

A aplicação efetiva da educação é a principal maneira de concretizar plenamente os direitos, outorgando assim a devida valoração do ser humano, com todas as suas diferenças, seja de gênero, etnia, condição social ou econômica. Porque, se as pessoas são iguais perante a lei, devem ser tratados, com igualdade mas ao mesmo tempo com respeito às suas diferenças determinantes, pelos processos educacionais.

Mas, talvez, um dos maiores desafios da sociedade contemporânea seja conquistar o equilíbrio entre as necessidades individuais, as exigências culturais e o desenvolvimento científico.

## **2 O primeiro passo: eliminar a discriminação**

Não se dará plenamente a educação se forem mantidas as atitudes discriminatórias em relação às pessoas que diferem, física, racial ou ideologicamente das classes dominantes.

A noção da isonomia ficou patente, pela primeira vez, na Revolução Francesa, o mais importante movimento burguês da história da humanidade. A inclusão da isonomia como elemento constituinte de um documento legal foi embasada nos ideais do Iluminismo e do Liberalismo. As constituições que se inspiraram nos ideais da Revolução Francesa colocaram a isonomia como tema central. Um exemplo marcante é a constituição mexicana de 1917, tão moderna para a época que inclusive atreveu-se a legislar sobre a isonomia da propriedade, a reforma agrária.

John Locke foi o inspirador das constituições modernas e suas idéias influenciariam a redação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Basicamente, achava que os homens não eram escravos da condição em que nasceram, e que podiam ascender socialmente, pelo talento e pelo esforço.

Devemos a ele a noção de igualdade entre os homens, diante do poder do Estado. Pensadores que o seguiram, e que contribuíram para a edificação da Revolução Francesa, como Montesquieu, Diderot e Voltaire, agregaram conceitos que levaram à divisão dos poderes, à separação entre Estado e Igreja e, em consequência, à independência. Tudo isso tendo como pilar a educação.

A educação, como palavra-chave das constituições, no sentido de promover a igualdade, deve-se grandemente aos postulados de Jean Jacques Rousseau, especialmente na sua obra “Emílio ou Da Educação”. De certo modo, era a recuperação da doutrina do pacto associativo (*pactum associationis*), que também podemos ver em Locke. Ou seja, uma sociedade não é de fato política enquanto o poder estatal não garante os bens públicos, como justiça, saúde e educação. Aí está, a educação como base do pacto social. Ou, como queria Rousseau, o contrato social.

Vamos tomar como base, para uma breve análise da tentativa formal de eliminar a discriminação no Brasil, a história das nossas Constituições.

## 2.1 A igualdade nas constituições brasileiras

As constituições brasileiras, com mais ou menos intensidade, trataram de abordar a questão da igualdade. A exceção foi a de 1824 – e nem poderia ter havido essa hipocrisia oficial, porque ainda havia escravidão no Brasil. Ciente dessa culpa, que os demais países haviam resolvido com a abolição, a constituição outorgada por D. Pedro I limitou-se a recomendar ao legislador ordinário o princípio da equidade.

A Constituição de 1891 já foi outorgada na República. Nela, estava categoricamente previsto que todos seriam iguais perante a lei. Acabavam privilégios decorrentes do nascimento, como foros de nobreza; foram extintas as ordens honoríficas (e todas as regalias e prerrogativas inerentes). Coerentemente, os títulos de nobreza desapareceram e também aqueles relativos a conselhos. Mas igualdade, efetivamente, existia apenas no papel. Como diria Marx, o que é escrito nem sempre é obedecido.

A Constituição de 1934 repetiu a disposição de que todos seriam iguais perante a lei, sem privilégios nem distinções por nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas. O discurso oficial contido na constituição, de que não havia discriminação no território brasileiro, era contraditado pela feroz perseguição política que o Estado empreendia contra quem professava idéias diferentes da ideologia do governo.

Na Constituição de 1937, a simplificação da matéria mostrou mais claramente o desprezo governamental para com a igualdade. “Todos são iguais perante a lei.” Foi essa, tão somente, a mensagem colocada na constituição.

A Constituição de 1946, considerada progressista, reafirmava o princípio da igualdade. Mas, paradoxalmente, proibia a propaganda de preconceitos de raça ou classe. A intenção pode ter sido boa, mas na prática introduziu a lei do silêncio no cenário jurídico. Com isso, não se discutia a questão e o trato do preconceito ficou inviabilizado.

A Constituição de 1967, concebida depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e da lei que Afonso Arinos e Gilberto Freyre produziram (lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, que proibia a discriminação racial) transformou o preconceito em crime, ao afirmar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas.” Antes da Lei Afonso Arinos, a discriminação racial era considerada somente contravenção penal. Mas a inclusão na carta maior, em 1967, da condenação explícita à discriminação racial, constitucionalizou a punição a quem manifestasse preconceito. Lamentavelmente, tornou-se mais um fator que contribuía para silenciar o debate.

Na Constituição de 1969, a emenda nº 1 apenas repetia o refrão: não seria tolerada a discriminação.

A Constituição de 1988, afinal, veio resgatar a questão da igualdade. O preâmbulo da carta maior é expressivo enquanto filosofia, porque coloca a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República Brasileira:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Em torno de toda a idéia de cidadania, está a educação.

## 2.2 A desigualdade nas constituições brasileiras

Contudo, mesmo a constituição que se convencionou chamar Cidadã, contém idiossincrasias no texto que poderíamos considerar “discriminações” onde deveria haver ações afirmativas. Um exemplo disso é o artigo 7º, inciso XX:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
(...) XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

Em termos, esta é uma discriminação oficial. A lei prevê “proteção” à mulher. Por que a mulher tem essa deferência? Por que, então, não colocar na constituição também a proteção aos deficientes, por exemplo?

Vamos ver outro exemplo.

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:  
(...) VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Essa chamada reserva de vagas, ou lei das cotas, em essência é discriminatória, porque abandona o critério da meritocracia e também porque privilegia pessoas em detrimento de outras – analisando a questão sem juízo de valor, apenas à luz do Direito. O mesmo acontece, por exemplo, no artigo 227, que trata da criança e do adolescente.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O que queremos mostrar, neste artigo, é que o legislador cria discriminações nos próprios preceitos normativos e nas leis, porque permitem interpretação e subjetividade, porquanto são atos de vontade. Leis assim formuladas acabam deixando para o juiz a tarefa de alcançar a solução mais justa, e só chega a ser sábio o juiz que atinge uma formação humanística. O elemento de conhecimento que leva a essa formação é obtido a partir da educação.

Carmem Lúcia Antunes Rocha, ministra do Supremo Tribunal Federal, no seu livro “Princípio Constitucional da Igualdade”, diz isto:

A ação afirmativa é um dos instrumentos possibilitadores da superação do problema do não cidadão, daquele que não participa política e democraticamente como lhe é, na letra da lei fundamental, assegurado, porque não se lhe reconhecem os meios efetivos para se igualar com os demais. Cidadania não combina com desigualdade. República não combina com preconceito. Democracia não combina com discriminação. E, no entanto, no Brasil que se diz querer republicano e democrático, o cidadão ainda é uma elite, pela multiplicidade de preconceitos que subsistem, mesmo sob o manto fácil do silêncio branco com os negros, da palavra gentil com as mulheres, da esmola superior com os pobres, da frase lida para os analfabetos... Nesse cenário sócio-político e econômico, não seria verdadeiramente democrática a leitura superficial e preconceituosa da Constituição, nem seria verdadeiramente cidadão o leitor que não lhe rebuscasse a alma, apregoando o discurso fácil dos iguais superiores em nossa história feita pelas mãos calejadas dos discriminados.

Na bela utopia que é a obra “República”, Platão recomendava que cada pessoa devesse ser instruída até os 40 anos de idade, num leque de conhecimento que abrangesse todos os campos, do artístico ao científico. Não cumprimos sua sábia recomendação – os mais letrados dos brasileiros não passaram nem a metade desse tempo dentro de uma educação formal. E há quase 18 milhões (10% da população) de analfabetos funcionais.

Se, com a população em geral, já existe essa discrepância, que podemos dizer dos deficientes? É a situação dessa, digamos assim, categoria de cidadão, que norteará a sequência deste trabalho e de nossas elucubrações.

### 3 A educação inclusiva

Tom Hanks, no filme “O Náufrago”, desperta de um terrível acidente de avião numa ilha deserta. Está só. Não tem ferramentas. Não tem equipamentos. Mas – aí está a diferença: tem o



conhecimento. Com isso, reeduca-se para conseguir sobreviver sem recursos, diante das intempéries e do ambiente hostil. Na prática, o personagem de Tom Hanks aplicou a tecnologia no desenvolvimento de equipamentos com os recursos disponíveis. Praticou a autoformação, reciclou o sentido da aprendizagem, reinventou o método e a dinâmica. Isto é a tecnologia aplicada à educação.

É apenas uma amostra de como funcionou a educação inclusiva – nesse caso, a autoeducação. Veremos, mais adiante, a relação entre educação e tecnologia.

Vamos voltar para o Brasil. Num ato de vontade, o imperador Pedro II tomou a primeira iniciativa oficial registrada no Brasil, de atenção à educação inclusiva. Fundou, por meio do Decreto nº. 1.428, na cidade do Rio de Janeiro, o Imperial Instituto dos Meninos Cegos. Atendia, assim, aos desejos e esforços de José Álvares de Azevedo, um jovem cego que estudou no Instituto dos Jovens Cegos de Paris.

A República não ficou atrás e, logo após a promulgação da Constituição de 1891, criou, também no Rio de Janeiro, então a capital federal, o Instituto Benjamim Constant para deficientes visuais.

Foram duas iniciativas isoladas, positivas em si mesmas, porém insuficientes em relação ao tamanho do problema. Mas acertaram no conceito da pedagogia: aprendizagem é requisito básico para a educação: não há uma sem a outra. Por isso é importante a educação inclusiva.<sup>2</sup>

O estabelecimento de políticas educacionais do governo brasileiro para alunos com necessidades especiais só foi iniciado nas primeiras décadas do século XX, quando foram organizados serviços para atendimento a

---

2 A Educação Inclusiva, como mandamento legal, foi implementada inicialmente nos Estados Unidos, com a Lei Pública 94.142/75, o primeiro diploma legal a tratar do tema. O mais conhecido centro de estudos e desenvolvimento da Educação Inclusiva, porém, fica em Bristol, na Inglaterra. É o CSIE (*Center For Studies in Inclusive Education* - Centro para Estudos em Educação Inclusiva).

cegos, surdos e deficientes físicos. Eram instituições oficiais, mas isoladas, e que talvez nem tivessem sido implantadas se não fosse o esforço e interesse de alguns educadores. Várias outras décadas se passariam para que essas iniciativas ganhassem dimensão nacional.

A educação inclusiva é focada nos grupos vulneráveis e desfavorecidos, com o objetivo de desenvolver plenamente o potencial de cada indivíduo, eliminando qualquer forma de discriminação e de favorecer a coesão social, portanto, é especialmente. Considera-se sujeito principal da educação inclusiva “... os portadores de necessidades especiais ou de distúrbios de aprendizagem na rede comum de ensino em todos os seus graus”.<sup>3</sup>

Mas há muito ainda o que fazer. No Brasil, muitas crianças sequer foram escolarizadas – somos o sétimo país do mundo em número de analfabetos, como já dissemos, com cerca de 18 milhões de pessoas que nunca frequentaram uma escola.

### 3.1 Educação, integração e igualdade

A educação inclusiva é assim considerada como o conjunto de projetos escolares que apresentam características de atendimento especial para aluno especial. Vamos ver duas abordagens típicas da educação inclusiva.

*Integração* – na escola inclusiva o processo educativo é entendido como processo social, por isso há direcionamento das atividades para a comunidade; desse modo pode haver integração da criança deficiente na comunidade, e principalmente na família, que é onde está a maior responsabilidade.

*Responsabilidade de todos* – dentro da escola há um incremento das relações sociais entre todos os participantes, num processo colaborativo e cooperativo. Com isso, mudam (ou aperfeiçoam-se,

---

3 Leny Magalhães Mrech. *O que é Educação Inclusiva*. Disponível neste endereço eletrônico: [http://www.inclusão.com.br/projeto\\_textos\\_23.htm](http://www.inclusão.com.br/projeto_textos_23.htm).

quem sabe) os papéis e repensa-se a infraestrutura de serviços, o que inclui o acesso físico e até mesmo os critérios de avaliação.

Em resumo, o que a educação moderna espera é que a criança deficiente seja atendida em classes normais (de preferência na vizinhança de onde mora), para que seja integrada ao grupo social e possa desenvolver habilidades e potencialidades; espera também que os professores e demais funcionários das escolas sejam treinados e preparados para dar o atendimento pedagógico e humano mais correto possível.

E, enfim, a educação é um processo, e como tal precisa ter continuidade. Não basta que a escola básica seja inclusiva, mas é preciso que o ensino médio obedeça a mesma rotina e até a universidade. Essa abrangência é papel do governo, já que a educação é um dever do estado e direito de todos.

O princípio da igualdade, que determina que a educação é direito de todos, só se dará se todas as pessoas – deficientes ou não – tiverem direito a uma educação de qualidade.

Para isso, é preciso cumprir o que estabelece o artigo 208 da Constituição Brasileira de 1988, que diz o seguinte:

Artigo 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

Uma educação inclusiva favorece o sucesso escolar, porque garante um princípio de integração. A noção de integração encontra sua origem no direito à educação, tal como é definido no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

Artigo XXVI

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento

do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Essa noção já foi reafirmada por outros tratados e instrumentos normativos. Um dos mais importantes é o Acordo da UNESCO de 1960, contra a discriminação no ensino, e que teve uma espécie de ratificação com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 1966,<sup>4</sup> que reafirma o direito de toda pessoa à educação gratuita e obrigatória. Mas o maior avanço foi obtido com a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Resolução n. L 44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990. E que resultou, entre nós, na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado uma das mais modernas peças normativas do mundo sobre o assunto. O Estatuto contém compromissos relativos aos objetivos da educação, reconhecendo que o aluno está no centro da experiência de aprendizagem. Com isso, no Brasil, foi modificada a pedagogia e até a administração das escolas.

Não foi por acaso que a ONU definiu, em 2000, como o segundo dos Objetivos para o Milênio, a educação básica de qualidade para todos.

## 4 Tecnologia para a educação inclusiva

Mesmo países com PIB muito inferior ao do Brasil conseguiram implantar educação inclusiva de qualidade. É o caso do Chile, nosso vizinho, com um PIB de cerca de US\$ 185 bilhões em 2009, quase

---

4 Adotado pela Resolução n.º 2.200-A da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12/12/1991. Ratificado pelo Brasil em 24/01/1992. Em vigor no Brasil em 24/04/1992. Promulgado pelo Decreto n.º 592, de 06/07/1992.

nove vezes menor do que o PIB brasileiro. Os segredos foram a formação de professores, a participação da comunidade e um programa de reforço para alunos em dificuldade.

Na Inglaterra e nos Estados Unidos, os dois países reconhecidamente mais avançados na educação inclusiva, algumas medidas foram adotadas, com apoio da tecnologia.

Vamos ver algumas dessas medidas.

- Criação de uma política de telecomunicações baseada na ampliação da rede de informações para todas as escolas, bibliotecas, hospitais e clínicas.

*Aprender não consiste, todo educador sabe disso, em depositar cheques recebidos de alguém em uma conta de poupança que será útil um dia. O ensino antigo, centrado no professor e padronizado, era realizado de fora para dentro, seguindo esse conceito de depósito. O ensino moderno é centrado no aluno – busca estimular a autoaprendizagem como complementação à aprendizagem propiciada pelo ensino.*

- Um cruzamento entre educação inclusiva e escola com qualidade para todos.

*Aprender é muito mais do que receber informações. Envolve percepção, seleção, cognição, organização. Envolve atitude. Envolve sociabilização. São as três dimensões do discurso: sintaxe, semântica e pragmática – a forma, o significado e a aplicação (esta nem sempre associada necessariamente à linguagem), sempre regidas pela lógica. Vamos voltar ao exemplo do naufrago que fica muito fácil entender como isto é aplicado no mundo cotidiano.*

- Acompanhamento, através de estudos e pesquisas, a respeito dos sujeitos que passaram por um processo de educação inclusiva (rede de relações sociais; lazer; formas de participação na comunidade; satisfação pessoal e outros)

A Internet propiciou ferramental para a retroalimentação do sistema educacional. Estatísticas, censos, planilhas, tudo é mais simples, o que facilita o feedback e a reinvenção do método e da dinâmica.

## 5 Conclusão

A Internet é um caminho de valor espetacular no processo de ensino-aprendizagem. Pesquisas comparativas comentadas pelos pesquisadores Verduin e Clark, no livro *Distance education: The foundations of effective practice*, de 1991, indicam que a educação a distância pode ser efetiva no mesmo nível da educação presencial tradicional, quando o método e a tecnologia usada são apropriados para as tarefas de instrução, quando há interação entre os estudantes e quando o educador provê feedback ágil.

Uma das mais conceituadas pesquisas foi realizada por Schlosser e Anderson, em 1994. Segundo os autores, os alunos inscritos em programas de educação a distância têm metas e expectativa de posteriormente se inscreverem em cursos de maior nível; também são auto-motivados e extremamente disciplinados; e finalmente são mais velhos.

Vamos pegar um exemplo do livro “A revolução tecnológica e os novos paradigmas da sociedade”, no artigo “Uma nova educação para uma nova era”, de Carlos Seabra:

Imaginemos um professor de biologia usando um computador em sua classe, instigando uma pesquisa sobre felinos e seus hábitos. Os alunos pesquisando os animais, suas velocidades em corrida. Em vez das tradicionais redações de “pesquisa”, essas informações coletadas pelos alunos alimentariam um banco de dados no computador da sala de aula. A pesquisa não terminaria aí, pelo contrário, iniciar-se-ia. A classe, estimulada pelo professor, levantaria hipóteses – por exemplo, quem corre mais, os felinos de hábitos noturnos ou diurnos? A pesquisa na computador apontaria para uma velocidade maior dos felinos de hábitos noturnos e o professor instigaria a discussão sobre o resultado. A classe discutiria a camuflagem natural da noite, a maior importância da velocidade à luz do dia etc.

Com computadores em salas de aula, a História e as histórias são muito mais atraentes e concorrem para estimular o aprendizado, especialmente para quem tem dificuldade de manusear os velhos e tradicionais cadernos e livros. Recursos como vídeo-games, trivias,

quizzes, simulações, desenvolvem o raciocínio lógico, ajudam no controle motor, deixam mais agudos os sentidos. Ao mesmo tempo, a intertextualidade compensa a voz para os cegos ou os elementos visuais para quem não ouve. Para quem não tem controle dos movimentos manuais, já existem mouses desenvolvidos para serem acoplados na cabeça, respondendo a movimentos de direita-esquerda-frente-atrás. Já há protótipos de mouses que respondem a impulsos cerebrais.

Mais ainda: a utilização da tecnologia – associada sempre à criatividade do professor bem preparado – tem o condão de incentivar a interatividade. Redes sociais, como Twitter, Orkut etc., a tecnologia dos blogs e das páginas pessoais administráveis, tudo leva à socialização, compensando pelo menos parcialmente a vivência presencial que o deficiente tem dificuldade de gozar.

Lamentavelmente, o uso da tecnologia origina problemas, também, porque o homem tem ainda o seu tanto de animal selvagem. A UNESCO realizou em 2001, em Durban, na África do Sul, uma Conferência mundial sobre Luta contra o racismo, a discriminação racial e a xenofobia, três elementos que levam necessariamente à intolerância. O encontro foi realizado num momento em que a comunidade internacional enfrenta não somente violentos conflitos étnicos em várias partes do mundo, mas também à emergência de novas formas de discriminação que infelizmente constituem subprodutos do progresso da ciência e da tecnologia. Como resultado da conferência, em 2003 a UNESCO e o Alto Comissariado das Nações Unidas aos Direitos dos Homens, foram adotadas estratégias para enfrentar as diferentes formas do racismo, levando em conta especificidades e prioridades das diferentes regiões do mundo. Dentre os temas considerados prioritários, talvez o mais importante tenha sido este: desenvolvimento de novas abordagens educativas, elaboração de materiais pedagógicos e definição de indicadores sobre o racismo, a discriminação, a xenofobia e a intolerância.

Novamente, a educação é o pilar de todo processo civilizatório.

De qualquer modo, as redes de aprendizagem, etapa mais atual do processo de educação a distância, são uma prova de que a interatividade do aluno, principalmente o aluno deficiente, elimina a sensação de solidão e torna o aprendizado mais atraente.

## Bibliografia

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Campus, 2004.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O Princípio Constitucional da Igualdade*. Editora Lê 1990
- SCHLOSSER, C.A., & ANDERSON, M.L. *Distance education: A review of the literature*. Ames, IA: Iowa Distance Education Alliance, Iowa State University, 1994.
- SEABRA, Carlos. *Uma nova educação para uma nova era*. In “A revolução tecnológica e os novos paradigmas da sociedade”, São Paulo: Oficina de Livros/IPSO (Instituto de Pesquisas e Projetos Sociais e Tecnológicos), 1994.
- VERDUIN, J.R. & CLARK, T.A. *Distance education: The foundations of effective practice*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1991.



# GOVERNANÇA ELETRÔNICA E REDES ELETRÔNICAS CIDADÃS: NOVAS FORMAS DE INTERVENÇÃO POLÍTICA E NOVOS ESPAÇOS DE INSURREIÇÃO DOS SABERES SUBALTERNIZADOS

Eloise da Silveira Petter Damázio<sup>1</sup>

**RESUMO.** O presente artigo pretende verificar a relevância das concepções de governança eletrônica e redes eletrônicas cidadãs para o pensamento descolonial. O objetivo é analisar como estas temáticas representam novas “aberturas” que proporcionam uma “invasão” dos saberes subalternizados nos espaços que eram restritos a um saber oficial e, assim significam um conjunto mais amplo de intervenção política por parte da sociedade

**PALAVRAS-CHAVE.** Governança eletrônica. Redes eletrônicas cidadãs. Pensamento descolonial. Saberes subalternizados. Intervenção política.

---

1 Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Centro de Ciências Jurídicas, Campus Universitário, Trindade, 88040-900, Caixa Postal 476, Florianópolis, SC – Brasil, [eloisepetter@yahoo.com.br](mailto:eloisepetter@yahoo.com.br).

**ABSTRACT.** This article intends to verify the relevance of the concepts of electronic governance and electronic citizens networks for the decolonial thinking. The objective is to analyze how these themes creates new “doors” to an invasion “invasion” of subordinate knowledge in spaces that were limited to a official knowledge representing a wider set of political intervention by society

**KEYWORDS.** Electronic governance. Electronic citizens networks. Decolonial thinking. Subordinate knowledge. Political intervention.

## 1 Introdução

O conceito de saberes subalternizados é trabalhado por alguns teórico latino-americanos associados ao pensamento descolonial<sup>2</sup> e dialoga com o conceito foucaultiano de insurreição dos saberes sujeitados<sup>3</sup>. Tal insurreição trata-se de uma reativação dos saberes locais e menores contra a hierarquização do conhecimento e seus efeitos de poder intrínsecos. (Foucault, 1999, p. 14)

Os estudos descoloniais tratam, principalmente, das questões relativas à modernidade, a colonialidade e a descolonialidade. São temas centrais que expressam o controle econômico e cultural dos grupos subalternizados e também o controle e o silenciamento de seus saberes. A noção de colonialidade refere-se ao estabelecimento

---

2 Podemos destacar como características fundamentais do “pensamento descolonial”, a realização de uma leitura desconstrutiva da visão tradicional da modernidade e uma análise da subalternização epistêmica dos saberes não-europeus. Podem ser considerados como autores vinculados a esta corrente, o antropólogo e teórico literário e cultural argentino Walter Mignolo, o sociólogo peruano Aníbal Quijano, o filósofo argentino Enrique Dussel, o filósofo colombiano Santiago Castro-Gómez, o sociólogo porto-riquenho Ramón Grosfoguel, o antropólogo colombiano Arturo Escobar, o sociólogo venezuelano Edgardo Lander, o filósofo porto-riquenho Nelson Maldonado Torres, a lingüista estadunidense Catherine Walsh que trabalha com movimentos indígenas no Equador, entre outros.

3 Foucault (1999, p. 11-12) chama de saberes sujeitados “toda uma série de saberes que estavam desqualificados como saberes não conceituais, como saberes insuficientemente elaborados: saberes ingênuos, saberes hierarquicamente inferiores.” Foucault propõe uma insurreição dos saberes sujeitados. Esta visaria libertar da sujeição os saberes históricos, isto é, “capazes de oposição e de luta contra a coerção de um discurso teórico unitário, formal e científico.”

da diferença colonial a partir do processo de sujeição e subalternização dos saberes ao longo da modernidade, ou seja, a idéia de dominação que permaneceu ao colonialismo e que se dá, inclusive, no nível epistêmico. A descolonialidade implica refutar as formulações teóricas monoculturais e universais que negam os saberes locais produzidos a partir de racionalidades sociais e culturais distintas. Tal refutação não significa descartar por completo a racionalidade ocidental, mas sim observar suas pretensões coloniais e questionar seu posicionamento como única.

A diferença colonial significou o silenciamento de muitos saberes, entretanto, atualmente representa um espaço epistemológico e político privilegiado. Em outras palavras, o que emerge deste quadro alternativo é a necessidade de olhar seriamente a força epistemológica das histórias locais e pensar o teórico através da praxe política dos grupos subalternizados. (Escobar, 2005, p. 35) Uma insurreição de tais saberes pode proporcionar o fortalecimento e a articulação de transformações políticas, jurídicas e econômicas, não mais como esferas vinculadas ao controle e a dominação dos povos, mas como espaço para formas distintas de pensar, ser e fazer.

Mignolo (2003, p. 76) chama de pensamento de fronteira o método do pensamento descolonial. É um espaço no qual se elabora uma nova lógica, um outro pensamento, outras formas de pensar que estão sendo re-inscritas em confrontação com as categorias do pensamento ocidental. Trata-se de uma “máquina para a descolonização intelectual e, portanto, para a descolonização política e econômica.” Para Grosfoguel (2008, p. 138) o pensamento de fronteira subsume/redefine “a retórica emancipatória da modernidade a partir das cosmologias e epistemologias do subalterno, localizadas no lado oprimido e explorado da diferença colonial.”

É a partir da perspectiva descolonial que o presente estudo pretende observar a relevância das concepções de governança eletrônica e redes eletrônicas cidadãos. Podem tais esferas representar novas formas de “aberturas” e “lacunas” que possibilitem uma “invasão”

dos saberes subalternizados nos espaços que eram considerados restritos a um saber oficial, estatal ou científico e significar assim um conjunto mais amplo de intervenção política por parte da sociedade?

Para tentar iniciar um possível caminho em direção a análise das possibilidades de insurreição dos saberes subalternizados no âmbito da governança eletrônica e das redes eletrônicas cidadãos é necessário, primeiramente, tratar da noção de redes. Principalmente a noção de sociedade em rede, a idéia que estamos perante um novo tipo de sociedade, um modelo diferente de organização da vida social, mais interativo e múltiplo.

## 2 Redes e sociedades em rede

As redes, mais especificamente as redes eletrônicas, representam um papel central no surgimento de um novo tipo de sociedade, a sociedade em rede (Castells).

Para Castells (1999, p. 497) “as redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de maneira substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura.”

Rover (2009, p. 94) considera que a sociedade também está mais complexa, de forma que pode ser denominada sociedade da informação ou do conhecimento. “A informação passa a ser o motor das transformações e o insumo mais importante nos sistemas modernos de produção. O uso intensivo da tecnologia da informação em forma digital tem proporcionado a superação das estruturas administrativas hierarquizadas e verticalizadas em direção a relações de poder horizontalizadas. Eis a sociedade em rede.”

Durante séculos existiram múltiplos tipos de redes. Para Escobar (1999, p. 356-357) o que é especial nas redes de hoje não é apenas o fato de tornarem-se a coluna vertebral da sociedade e da economia, mas sim porque apresentam novas características e modos de operação particulares. Para alguns, estamos perante um novo tipo de sociedade,

precisamente pelas características originais que as redes adotam. As novas tecnologias de informação e comunicação são os elementos fundamentais desta profunda transformação. Trata-se do surgimento de um novo paradigma tecnológico, e não mudanças sociais, econômicas e políticas, o que está guiando esta transformação. Este paradigma entrou em gestação nos anos cinquenta com o desenvolvimento dos circuitos integrados e, nos anos setenta, com os microprocessadores, tendo uma expansão progressiva para redes interatuantes mais poderosas em uma escala global.

Nos últimos séculos, a modernidade e o capitalismo organizaram a vida econômica e social em grande parte em torno da lógica da ordem, da centralização e da construção hierárquica. Em décadas recentes o ciberespaço (como o universo de redes digitais, interações e interfaces) e as ciências da complexidade visibilizaram um modelo diferente para a organização da vida social. Em termos de complexidade, formigueiros, cidades e certos mercados, por exemplo, exibem o que os cientistas denominam “comportamento adaptativo complexo”. Os começos simples conduzem a entidades complexas sem a existência de um plano mestre ou uma inteligência central planejadora. Estes processos são gerados de baixo para cima, onde os agentes que trabalham em uma escala (local) produzem comportamentos e formas em escalas mais altas (por exemplo, as grandes demonstrações anti-globalização dos últimos anos). Regras simples em um nível dão origem à sofisticação e complexidade em outro nível de emergência, trata-se de ações de múltiplos agentes que interatuam dinamicamente, seguindo regras locais ao invés de comandos de cima para baixo. (Escobar, 2005, p. 40)

Uma distinção útil entre diferentes tipos de estruturas de rede é aquela postulada pelo teórico mexicano Manuel de Landa (1997 *apud* Escobar, 2005, p.224-225), ele introduz uma diferenciação entre dois tipos gerais de redes: hierarquias e *meshworks*<sup>4</sup>, estas

---

4 Não há tradução para o português da palavra *meshworks*, Escobar traduz para o espanhol utilizando o termo *mallas*.

últimas são flexíveis, não-hierárquicas, descentralizadas e auto-organizadas. As hierarquias implicam um grau de controle centralizado, de metas e regras particulares de comportamento que operam sob a tirania do tempo linear. As organizações militares, as empresas capitalistas e a maioria das organizações burocráticas operaram sobre esta base. As *meshworks*, ao contrário, estão apoiadas nas decisões descentralizadas, na heterogeneidade e na diversidade. Por serem não-hierárquicas, não têm um único objetivo, desenvolvem-se através do encontro com seus ambientes, embora conservem sua estrutura básica. Para Escobar no ciberespaço e na complexidade encontramos um modelo viável e ao menos potencialmente significativo em termos de menos possibilidades hierárquicas e mais possibilidades do tipo *meshworks*. Este modelo está apoiado na auto-organização, na não-hierarquia e no comportamento adaptativo complexo por parte dos agentes. Contrasta fortemente com o modelo dominante do capitalismo e da modernidade, particularmente com a globalização neoliberal.

As redes (*meshworks*), tais como as redes ambientais, étnicas, de mulheres e outros movimentos sociais podem ser vistas como o espaço para novos atores políticos e espaços de resistência que possibilitam, segundo Escobar (2005, p. 63-64), “mundos e conhecimentos de outro modo”. A expressão “mundos e conhecimentos de outro modo” é definida a partir de um duplo aspecto, no sentido de construir políticas a partir da diferença colonial, particularmente no nível do conhecimento e da cultura, e também de imaginar e construir mundos verdadeiramente diferentes.

Surgindo a partir da diferença colonial os grupos subalternos são praticantes de uma classe de pensamento de fronteira, pois, por um lado, eles se articulam com suas comunidades, e por outro, com os agentes da modernidade. Na conexão com outros movimentos continentais ou globais (afro-latino-americanos e movimentos anti-globalização) eles também se tornam parte de um movimento transnacional de redes.

Neste sentido, Sánchez i Picanyol (2005, p.113) enfatiza que a progressiva utilização das novas tecnologias, com destaque para a internet, pode contribuir, mesmo que parcialmente, para gerar reformas profundas na vida política. Nos últimos anos o espaço do mundo local vem ganhando força por meio da ação política de suas instituições, neste ponto a participação cidadã torna-se uma contribuição imprescindível (p. 21). Uma das reflexões sobre a utilização da rede nesse contexto de mudança social é a previsão, segundo o autor, de que a internet terá um melhor ajuste nos espaços de ação política não formalizados institucionalmente, exemplo disso são os movimentos sociais que defendem uma “outra” globalização (p. 30).

Interessante a partir dessa perspectiva é o desenvolvimento do conceito de “Estado como novíssimo movimento social”, noção trabalhada por Santos (2006, p. 364). Diante da crise do Estado moderno, uma das concepções que surge é aquela que propõe uma articulação privilegiada entre o princípio do Estado e da comunidade. Para Santos sob a mesma designação de Estado, emerge uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o “Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais.”

Nesse caso é evidente o papel das redes, estas representam novos campos de possibilidade de aumento do poder e da participação da sociedade na política, colaborando para o que Santos chama, de uma “reinvenção solidária e participativa do Estado”.

### 3 Governança eletrônica: novas formas de intervenção política

Scherer-Warren (2006, p. 113) considera que na sociedade em rede o associativismo (ONGs comunitárias e associações locais, feministas, ecologistas, étnicas, e outras) e os movimentos sociais de

base locais (de moradores, sem teto, sem terra, etc.) se articulam com outros grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania.” Nesse processo articulatório, atribuem, portanto, legitimidade às esferas de mediação (fóruns e redes) entre os movimentos localizados e o Estado, por um lado, e buscam construir redes de movimento com relativa autonomia, por outro. Origina-se, a partir desse fato, uma tensão permanente no seio do movimento social entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil.” (Scherer-Warren, 2006, p.113 -114)

Scherer-Warren (2006, p. 123) trabalha com a noção de “empoderamento democrático” e destaca a necessidade do combate à exclusão em suas múltiplas faces e a respectiva luta por direitos (civis, políticos, socioeconômicos, culturais e ambientais); o reconhecimento da diversidade dos sujeitos sociais e do respectivo pluralismo das idéias; a promoção da democracia nos mecanismos de participação no interior das organizações e nos comitês da esfera pública, criando novas formas de governança.

Aqui entra em cena o conceito de governança, este pode ser muito relevante para o desenvolvimento de novas formas de intervenção política em uma sociedade em rede, entretanto deve-se ter cuidado com este termo, pois pode ser empregado como uma faca de dois gumes.

Segundo Frey (2001, p. 34) podemos distinguir duas versões de governança, àquela que enfatiza como objetivos principais o aumento da eficiência e efetividade em aspectos governamentais, e outra que focaliza primariamente o potencial emancipatório de novas abordagens da governança.

Discute-se mais intensivamente na literatura internacional o conceito de “boa governança”, este é promovido por agências de desenvolvimento internacional como o Banco Mundial e a UNDP (*United Nations Development Programme*). Tais agências promovem a criação de uma estrutura política, administrativa e social estável,



como um componente necessário para a modernização econômica ou como uma pré-condição para promover um desenvolvimento humano sustentável. (Frey, 2001, p. 34)

Também se discute o novo modelo de gerenciamento de serviços públicos sugerido pelo movimento da “nova administração pública”, este pretende transferir a prestação de serviços públicos para agências que são autogerenciáveis dentro de diretrizes políticas gerais e metas de serviços. Tem como ponto central o melhoramento da qualidade de vida, enquanto que a extensão da participação tem apenas um papel subordinado ou instrumental. Além disso, há outras abordagens como “Governança como um Sistema Sócio-Cibernético” ou “Governança como a Nova Economia Política”, onde a preocupação dirige-se ao aumento da eficiência e da eficácia, em detrimento do potencial emancipatório. (Frey, 2001, p. 35)

Já a perspectiva mais emancipatória do conceito de governança tem relação com as novas práticas de coordenação de atividades através de redes, parcerias e fóruns deliberativos. “Nessa perspectiva a abordagem da governança pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias entre o setor público e o setor privado ou iniciativas voluntárias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada. Nessa abordagem de governança emancipatória a ênfase está no aumento de poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento dos não-poderosos nos processos de tomada de decisão política, enquanto que a eficiência administrativa é considerada um objetivo subordinado.” (Frey, 2001, p. 35)

Frey (2001, p. 36) considera que a “governança eletrônica” também pode ser analisada a partir de duas abordagens básicas de estratégias, que “podem – ou deveriam poder – andar de mãos dadas, mas que na prática nem sempre o fazem.”

A primeira estratégia diz respeito à necessidade de oferecer serviços públicos on-line pela Internet. O objetivo é colocar na prática o princípio de “governo em um só lugar”. “A idéia principal constitui em tornar disponíveis todos ou a maior parte dos serviços públicos a

partir de um único ponto de entrada, a qualquer hora do dia ou da noite via PCs, quiosques públicos ou até mesmo pelos aparelhos de TV das pessoas.” (Frey, 2001, p. 36)

O objetivo principal da primeira forma de governança eletrônica é o aumento da eficiência administrativa. Esta é a “visão fraca” da e-governança, uma abordagem conservadora que evita mudanças mais profundas na maneira em que o governo opera e funciona. O governo preocupa-se em não passar poder ou influência a outros atores sociais ou políticos. (Frey, 2001, p. 36)

A “visão forte” da governança eletrônica busca reformar a própria base do governo. A partir desse ponto de vista as tecnologias da informação e comunicação podem ser um catalisador para mudar o foco dos serviços públicos para uma maneira de prestar serviços que seja mais dirigida ao povo, com maior qualidade, mais personalizada, holística, efetiva e criativa e também “oferece possibilidades para sustentar novos modos de criação de redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática.” (Frey, 2001, p. 37)

Importante destacar que Pérez Luño (2004, p. 60) aborda também uma visão forte e outra fraca do que chama de teledemocracia. Teledemocracia designa o conjunto de teorias e fenômenos práticos referentes a incidência das novas tecnologias na política, pode também ser definida como a projeção das novas tecnologias nos processos de participação política das sociedades democráticas. A teledemocracia é classificada a partir de uma faceta débil (partidos políticos - democracia representativa) e outra forte (participação direta do cidadão).

Entretanto, Frey (2001, p. 37) alerta que a utilização das tecnologias da informação e comunicação dessa maneira emancipatória e democrática não vai ocorrer automaticamente e isso depende principalmente de vontade política. A World Wide Web “não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas tem sem dúvida grandes potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões.”

A partir dessa versão de governança que se propõe como emancipatória, destacamos o papel das chamadas redes eletrônicas cidadãs (também chamadas de cívicas ou comunitárias), estas redes estão voltadas para a construção da cidadania, da participação política e, sendo assim, também podem significar um espaço de abertura para conhecimentos e saberes que foram subalternizados.

#### **4 Redes eletrônicas cidadãs e insurreição dos saberes subalternizados: o caso da rede zapatista**

Segundo Planells e Serdio (2003) há diversas possibilidades de gestão e direção das redes cidadãs. As duas posturas mais freqüentes a respeito são (a) as redes cidadãs que dependem das instituições ou administrações “formais” e (b) as redes cidadãs que dependem diretamente e se inscrevem dentro dos chamados movimentos sociais. Neste estudo nos ocuparemos desta segunda esfera de redes eletrônicas cidadãs, pois consideramos esta mais adequada para uma proposta de insurreição dos saberes subalternizados.

As redes cidadãs formadas por novos movimentos sociais, voluntariados, organizações não governamentais, utilizam e organizam-se através de redes eletrônicas, adquirindo cada vez mais uma significação política. Passam a ocupar os lugares que o Estado tinha ocupado (desenvolvendo, assim um Estado como novíssimo movimento social). Formam novos cenários de recriação do público e de revalorização do status político da cidadania, facilitando o acesso à informação pública e o debate como fundamento de participação política. (Finkelievich; Baumann; Jara, 2001, p. 20)

Para Maia (2007, p. 44) tais atores coletivos objetivam fomentar as capacidades políticas e cívicas dos cidadãos, além disso, visam “prover informação e tematizar questões de interesse coletivo, atuar como representantes ou defensores morais de certas causas e, ainda, exercer vigilância e pressão sobre atores do sistema político.” Estas

redes podem promover certas causas, acionam recursos informativos fundamentais para monitorar instâncias do governo e outras instituições, de tal forma que elas mantenham compromissos e observância de leis e de tratados. (p. 54)

É importante considerar a produção, transformação e intercâmbio de conhecimento no interior das redes eletrônicas cidadãs. Como vimos a idéia de rede incorpora aspectos de descentralização, interatividade e multiplicidade, no caso das redes cidadãs, acrescenta-se o fato de que seus integrantes procedem dos campos mais diversos, não apenas do meio acadêmico, mas de todos os âmbitos da sociedade. O que as redes eletrônicas cidadãs proporcionam é a possibilidade de facilitar a atuação das coletividades (como por exemplo, grupos subalternos), de forma a concretizar seus projetos e trocar informações e conhecimentos necessários para isso. De fato, contemplar as redes eletrônicas cidadãs a partir desta perspectiva pressupõe questionar as noções tradicionais de saber e, sendo assim, a ideia de que existe saberes superiores e saberes inferiores<sup>5</sup> de acordo com uma hierarquização do conhecimento. (Mayans I Planells; Serdio, 2003)

Ao não postularem uma separação rigorosa entre produtores, difusores e consumidores de conhecimento, as redes eletrônicas cidadãs são, potencialmente, instrumentos de insurreição dos

---

5 A concepção de que não existe um conhecimento superior ao outro foi expressa pelo pensador chileno Humberto Maturana. Por um lado, Maturana re-introduz o conceito de “emocionar” junto e de forma complementar ao de “pensar.” Por outro, desenvolve a idéia de “variadas objetividades” e de “multi-verso” em vez de “uni-verso” (isto é, a idéia hegemônica de universalidade passa a ser no pensamento da Maturana, um componente a mais de um mundo multi-versal) Maturana fala de objetividade entre parêntesis e sem parêntesis. O observador que habita a objetividade-entre-parênteses, dá-se conta que habita em um multi-verso. Isto é, que habita em variados e diferentes (igualmente legítimos) mundos explanativos. Cada desacordo explicativo é um convite para uma responsável reflexão de coexistência (conflitiva e dialógica) e não em uma irresponsável negação da outra explicação. Já o observador que habita a objetividade-sem-parênteses acredita que todos aqueles que não estão de acordo com o que ele sente ou pensa, não tem razão de ser ou está errado. Isto é, coloca-se em uma posição de juiz supremo e acusa às opiniões diferentes. (Maturana, 1997)

saberes subalternizados, significam uma abertura para uma “invasão” dos saberes considerados inferiores no âmbito oficial e científico, este meio que é tradicionalmente fechado sempre em seus especialistas e intelectuais.

Estas redes, segundo Escobar (2005, p. 144) podem ser utilizadas como espaço público para os saberes alternativos. Saberes sobre os direitos, como o direito à subsistência básica, à autonomia e à diferença; saberes alternativos sobre a economia, em termos de obrigações e reciprocidades que não são inteiramente capitalistas; saberes alternativos sobre a natureza em termos de desenvolver princípios que integrem processos ecológicos e humanos.

Os criativos usos do ciberespaço feito pelo movimento zapatista são exemplos ilustrativos da reconstrução e apropriação que os movimentos sociais fazem dos espaços públicos. (Escobar, 1999, 161). “Além de suas características bastante peculiares como movimento político e armado, [...] o EZLN rapidamente transformou-se também em importante fenômeno comunicacional ou mediático. A habilidade de Marcos como comunicador e conhecedor dos meios de comunicação, a capacidade dos zapatistas em se manterem na mídia e o interesse despertado em todo o mundo, alimentando constantemente as redes eletrônicas com informações de e sobre Chiapas, fizeram com que as reivindicações básicas dos insurgentes zapatistas e a realidade das populações indígenas da região circulassem em escala global, chamando a atenção não só da sociedade mexicana, mas de grande parte da população mundial para as demandas seculares daqueles povos até então esquecidos.” (Ortiz, 2005, p. 175)

Os zapatistas podem ser considerados pioneiros no uso da internet como ferramenta de luta<sup>6</sup>. Todas as possibilidades de internet<sup>7</sup> são

---

6 Segundo Castells (2001, p. 103), os zapatistas são o primeiro movimento de guerrilha informacional do mundo.

7 Para verificar páginas de apoio ao zapatismo digite: <http://www.ezln.org.mx/index.html> e <http://www.eco.utexas.edu/faculty/Cleaver/zapsincyber.html>, este último trata-se de um guia de sites, artigos, comunicados, documentos e fotos sobre os zapatistas.

aproveitadas pelas redes de apoio zapatista, formadas pela ação convergente de indivíduos, grupos, organizações de diversos tipos. O zapatismo na Internet se concretiza a partir de páginas pró-zapatistas de apoio e de informações que circulam em listas eletrônicas de correio e em interações desenvolvidas em fóruns e listas eletrônicas de discussão. (Rodríguez, 2001)

A rede eletrônica cidadã zapatista utiliza-se da internet para propor novos horizontes de significado com sua ênfase na humanidade, dignidade e respeito da diferença, além disso, propõe concepções alternativas de economia, natureza, desenvolvimento, democracia entre outras. (Escobar, 2005, p. 42)

Por exemplo, os zapatistas consideram que a democracia não é propriedade privada do pensamento e da teoria política do ocidente, mas um princípio de convivência e de bom viver. No discurso zapatista fala-se de justiça, equidade, igualdade, reciprocidade e se adverte também que uma palavra, a democracia, chegou de longe, de outras latitudes, mas se refere aos seus próprios temas e assuntos. Leva em si o direito de certas sociedades de organizar a sua própria maneira a justiça, a equidade e a igualdade, mas não leva em si o direito a negar e silenciar quem é democrático de outra maneira ou, além disso, quem postula outra forma de igualdade e justiça. (Mignolo, 2008, p. 46.)

Grosfoguel (2008, p. 138.) salienta que “[...] os zapatistas aceitam a noção de democracia, mas redefinem-na partindo da prática e da cosmologia indígena local, conceptualizando-a de acordo com a máxima “comandar obedecendo” ou “todos diferentes, todos iguais”. O que parece ser um slogan paradoxal é, na verdade, uma redefinição crítica descolonial da democracia, recorrendo às práticas, cosmologias e epistemologias do subalterno. Isto leva-nos à questão de como transcender o monólogo imperial estabelecido pela modernidade europeia-eurocêntrica.”

Para Mignolo (2005, p. 100) o zapatismo é um excelente exemplo de pensamento de fronteira. A partir do uso do ciberespaço, o movimento zapatista abre caminho para que os saberes locais

indígenas possam afirmar-se frente aos saberes ocidentais. Desta forma, a força do imaginário indígena e a disseminação planetária de seus discursos fazem-nos pensar em outros futuros possíveis em “mundos e conhecimentos de outro modo”.

A rede zapatista não está lutando somente pelo acesso, incorporação, participação ou inclusão na sociedade, no saber oficial ou no sistema político, mas, a partir do criativo uso das redes, participam de uma insurreição dos saberes subalternizados, principalmente a partir da construção de suas próprias definições do que é política, democracia, justiça, solidariedade, etc. Ou seja, exigem o direito de definir aquilo no que desejam ser incluídos.

## 5 Considerações finais

Em uma sociedade em rede, a internet e outras tecnologias digitais, são utilizadas pelos movimentos de resistência a nível mundial e possibilitam uma “invasão” dos saberes subalternizados nos espaços que eram considerados restritos a um saber oficial, estatal ou científico. Um dos exemplos verificados trata-se da governança eletrônica a partir das redes eletrônicas cidadãs, e especificamente o caso da rede zapatista, esta atua ativamente como instrumento de articulação global contra-hegemônica.

A rede zapatista rearticula os projetos globais a partir das histórias locais, ou seja, uma articulação entre o conhecimento subalterno e o hegemônico a partir da perspectiva do subalterno. Além disso, reorganiza a diferença colonial em uma perspectiva de alcance mundial, visando mudar as próprias estruturas do saber, ser e fazer. Possibilita, desta forma, um conjunto mais amplo de intervenção política por parte da sociedade a partir do encontro entre atores políticos locais e as novas tecnologias.

É claro que a tecnologia colaborou e colabora para o estabelecimento de uma hierarquização do conhecimento, mas na atualidade, como analisamos nesta pesquisa, também pode atuar de maneira decisiva e fundamental como elemento capaz de propiciar novos espaços de

insurreição dos saberes subalternizados e, conseqüentemente, propiciar novas formas de intervenção política a partir de racionalidades sociais e culturais distintas.

## 6 Referências

- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. - a era da informação: economia, sociedade e cultura São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- O poder da identidade. São Paulo, Paz e Terra, 2001.
- EBERHARD, Christoph. O Direito no mundo globalizado: em direção à “boa governança” através do diálogo intercultural. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, PUC Rio, n.33, p. 6-18, jul./dez. 2008.
- ESCOBAR, Arturo. El final del salvaje. Santafé de Bogotá: ICAN / Cerec, 1999.
- Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2005.
- FINQUELIEVICH, Susana; BAUMANN, Pablo; JARA, Alejandra. Las tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el desarrollo local: gobierno electrónico y redes ciudadanas. *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 13-26, mar. 2001.
- FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: curso no College de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Revista de Informática Pública*, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 31-48, maio 2001.
- GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 80, p 115-147, mar. 2008.
- MAIA, Rousiley C. M. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. *Logos, Mídia e Democracia*. Rio de Janeiro, ano 14, 2007.



- MATURANA, Humberto. La objetividad, un argumento para obligar. Santiago de Chile: Dolmen, 1997.
- MAYANS I PLANELLS, Joan; Serdio, Aida de, Redes ciudadanas y nuevas centralidades en la producción de conocimiento. Revista Electrónica NOVEDADES-ICTnet, v.2, n. 135 e 136, maio 2003. Disponível em: < <http://cibersociedad.rediris.es> >. Acesso em: 02 out. 2009.
- MIGNOLO, Walter. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: Lander, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Trad. Júlio César C. B. Silva. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 71-81.
- Hermenêutica de la democracia el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. Tabula Rasa. Bogotá, n.9, p. 39-60, 2008.
- Histórias locais/ projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- ORTIZ, Pedro Henrique Falco. Das montanhas mexicanas ao ciberespaço. Estudos Avançados. v.19, n.55, p. 173-186, 2005.
- PÉREZ LUÑO, Antonio. ¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com? Barcelona: Gedisa, 2004.
- Rodríguez, Diana Sagástegui. Internet: herramienta y espacio de lucha zapatista. Kairos Revista de Temas sociales. Universidad Nacional de San Luis, ano 5 n. 8, 2001.
- ROVER, Aires José. Introdução ao governo eletrônico. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n. 1, p. 92-106, 2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov>>. Acesso em: 02 out. 2009.
- SÁNCHEZ I PICANYOL, Jordi. La democracia electrónica. Barcelona: Editorial UOC, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006.



# LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO. ORIENTACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

Ricardo Sebastián Piana<sup>1</sup>

**RESUMEN.** La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico es resultado del consenso alcanzado por los gobiernos iberoamericanos. Define un nuevo paradigma en cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por parte de las Administraciones Públicas. Las tecnologías aparecen sólo como herramientas coadyuvantes de la mejora de la gestión pública y su centro es el ciudadano y sus derechos al Gobierno Electrónico.

**PALABRAS CLAVE.** Palabra clave 1. Administración Pública 2. CLAD 3. Gobierno Electrónico 4. Derechos 5. Participación.

**ABSTRACT.** The Ibero-American Electronic Government Charter is the result of consensus reached by the governments in this region. Define a new paradigm in the use of information technologies and communications technology (ICT) by public administrations. The technology tools are only tools to improve governance and its center is the citizen and his rights to Electronic Government.

---

1 Docente de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, calle 48 n° 582, La Plata, Bs.As., [rspiana@jurosc.unlp.edu.ar](mailto:rspiana@jurosc.unlp.edu.ar) / [r\\_piana@yahoo.es](mailto:r_piana@yahoo.es)

KEYWORDS. 1. Public Administration 2. CLAD 3. Electronic Government 4. Rights 5. Participation

## 1 Introduction

En el ámbito latinoamericano, las propuestas de reforma de la Administración Pública desde fines de los años 90 han surgido desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido como CLAD. El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

Institucionalmente es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Bajo su propuesta, los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las Cumbres la Carta Iberoamericana de la Función Pública en Bolivia en 2003, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, en Uruguay, en 2006, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en Chile, en 2007, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en El Salvador, en 2008 y la Carta Iberoamericana de Participación

Ciudadana, en Portugal, en 2009, entre otros documentos internacionales. Las orientaciones de las reformas son críticas al modelo implantado desde el Consenso de Washington.

Siendo que estos documentos se constituyen en un horizonte hacia el cual los gobiernos de la región han pretendido reformar sus administraciones, corresponde exponer en este apartado uno de los documentos mejores logrados: la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Este Acuerdo fue aprobado durante la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Pucón, Chile, durante el año 2007 y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile en noviembre de ese mismo año.

La Carta es resultado del consenso alcanzado por los representantes de los gobiernos iberoamericanos en busca de definir un nuevo paradigma en cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como herramientas coadyuvantes de la mejora de la gestión pública, proponiendo un conjunto de conceptos, valores, orientaciones y buenas prácticas que facilitan dicho objetivo. Sus enunciados sirven como orientaciones de utilidad para el diseño, implantación, desarrollo y consolidación de las TIC como herramientas coadyuvantes de la mejora de la gestión pública.

La principal orientación gira en torno al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado y la correlativa responsabilidad de los gobiernos en proveer las herramientas necesarias para satisfacer ese derecho y por ello se subraya que la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública que es la del ciudadano y sus derechos.<sup>2</sup> Este cambio de paradigma crea una oportunidad para que

---

2 Se entiende por ciudadano, para la Carta según una visión amplia, cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país.

la sociedad sea la dinamizadora del Gobierno Electrónico y no una simple destinataria.

La estructura de la Carta es la siguiente: consta de un preámbulo y tres capítulos. En el Preámbulo se anuncian los antecedentes en cuanto a acuerdos internacionales, se fijan las grandes líneas de enmarcan el texto, centradas fundamentalmente a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, la brecha, la participación y el fortalecimiento de la democracia; y, finalmente, se propician la traducción de estos enunciados y principios en acciones concretas, mediante mecánicas participativas.

El Capítulo Primero tiene por título “Finalidad y Ámbito de la Carta”. Define, en primer término, los Objetivos. Sigue con un listado de Finalidades y después con algunos Conceptos. Tal el caso de Gobierno Electrónico y Administración Electrónica donde se reconoce que se trata de términos iguales para la comprensión de la Carta, por mencionar un ejemplo. A continuación enumera una serie de Principios.

En el Capítulo Segundo se dedica al “Derecho al Gobierno Electrónico”. Menciona el de relacionarse electrónicamente tanto en la relación ciudadano a gobierno (C2G) como en la de gobierno a ciudadano (G2C), los efectos en cuanto derechos de esa relación, los instrumentos del Gobierno Electrónico, la seguridad, las direcciones electrónicas, los sitios electrónicos, los criterios para determinar el régimen de documentos y archivos electrónicos, las consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el Derecho Administrativo y la protección de datos personales.

El Capítulo Tercero, “Condiciones Generales para el Establecimiento y Desarrollo del Gobierno Electrónico”, se dedica a contemplar las medidas complementarias necesarias para producir el tránsito de los sistemas actuales a otros más integrados donde se contemplen la interoperabilidad en sus distintos niveles: locales, nacionales, regionales e internacionales. Continúa con la preparación de las Administraciones Públicas, la planificación de Gobierno Electrónico con participación multisectorial, la usabilidad de los sistemas, la inclusión digital, la integración de procesos y servicios,

las políticas de promoción de contenidos y, finalmente, el despliegue de las infraestructuras telecomunicativas.

## 2 El Preámbulo de la Carta

Si realizamos un análisis pormenorizado de la Carta, sobre todo en su Preámbulo, advertiremos ciertos postulados o presupuestos. Sus afirmaciones, como en todo preámbulo, son tanto consideraciones fácticas, valores deseados como objetivos a alcanzar.

Una de las primeras afirmaciones es la sostiene que el mundo contemporáneo está caracterizado por las profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las TIC en la sociedad, pero que el caso de América Latina está dado por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales, desigualdad que se traslada a su uso y aprovechamiento. Más aún, dado que la información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano – continúa el Preámbulo – es necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social.

Otro de los presupuestos fuertes, por sus consecuencias, es el que sostiene son las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus Administraciones las que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública. Consecuencia lógica de ello (no explicitada) sería que las TIC pueden modificar ese estado de cosas.

La Carta Iberoamericana reconoce el derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Se pretende, por un lado, reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes y, por el otro, como objetivo estratégico e indirecto, el de promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

En ese marco, se establece, desde el propio Preámbulo, el derecho del ciudadano a conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que está haciendo la Administración, tornándola más transparente y, por ello mismo, más controlable para luchar contra la corrupción y generar confianza en los ciudadanos. Tienen también los ciudadanos el derecho de promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social, a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento. Otro de los derechos, clásicos desde este tipo de perspectiva, es la de participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

Los redactores de la Carta, suscripta por los Estados Iberoamericanos, instan a la cooperación, coordinación e interoperabilidad internacional. Así, solicitan a los Estados que, en la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, eviten adoptar medidas y decisiones unilaterales contrarias al Derecho Internacional, realizando acciones tendentes a contribuir a la plena consecución del desarrollo económico y social de la población de los países afectados y al bienestar de sus ciudadanos.

En concordancia con la orientación política-ideológica del CLAD, contraria del neoliberalismo, la Carta reconoce el rol insustituible que le corresponde a los Estados en estas materias, para garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

### 3 Capítulo Primero - Finalidad y Ámbito de la Carta

La Carta establece, como uno de sus primeros objetivos, el “*de determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico*” para Iberoamérica. Si bien establecer un objetivo conceptual, como primer objetivo, podría parecer superfluo en un



documento orientativo para las políticas públicas, sin embargo, teniendo en cuenta la gran cantidad de definiciones y orientaciones (muchas de ellas contradictorias) que se han dado en la literatura a lo largo de los recientes años en esta nueva materia, hacen necesario establecer una definición mínima para cerrar el debate en torno a este concepto.

El segundo de los objetivos está relacionado con la “*definición de los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica*” con sus Gobiernos y Administraciones Públicas.

El tercer objetivo es el de “*conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión*” llamado a constituir un lenguaje común sobre el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana. Por último, se menciona, como objetivo de la Carta, el de “*servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública*”.

Entre las finalidades explícitas establecidas en el Punto 2<sup>3</sup> de la Carta se enumeran las siguientes:

- a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos [...].
- b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia [...].
- d. Coadyuvar en la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los Gobiernos y sus Administraciones que comporta el potencial democratizador del Gobierno Electrónico.  
[...]
- g. Sensibilizar a las Administraciones para que ofrezcan sus servicios y se interconecten con la ciudadanía a través de estrategias de múltiples canales de acceso.
- h. Desarrollar [...] acciones que apunten a generar información para que redunden en conocimiento social, con el objetivo de

---

3 Usaremos indistintamente la voz “Punto”, “Párrafo” y “Epígrafe” para referir e identificar los párrafos numerados de la Carta.

aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad [...] (Punto 2 – Finalidades – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, entiende las expresiones *Gobierno Electrónico* y *Administración Electrónica* como sinónimos; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo en España. Para la Carta ambos conceptos son considerados como:

[...] el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Sin embargo, conceptualmente son distintos. En efecto, mientras que el concepto gobierno comprende “... *el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder*” (Levi, 1986:710), el de administración denota el conjunto “...*de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común*” en una colectividad o en un ordenamiento estatal (Gozzi, 1986:12). Es decir, el primero incluye al segundo pero no a la inversa. En otro lugar ya nos hemos expresado en cuanto a la definición del Gobierno Electrónico resaltando más la necesidad de dejar bien en claro los aspectos que abarca (tecnologías + reforma de la Administración + participación ciudadana) que la de establecer precisiones conceptuales que luego se olvidan en la práctica (Piana, 2007).

Según la Carta, el Gobierno Electrónico se propone la satisfacción de las necesidades así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que –entiende– jamás podrá consistir en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado. Por ello, –continúa– aquél se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, y tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en

el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos (Conf. Punto 4 de la Carta).

Más adelante, en el Punto 24 – *Interoperabilidad de Servicios*, se señala que el Gobierno Electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas.

Los Principios de la Carta, que se encuentran enumerados en el Epígrafe 6º, son los de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica con los que deben interpretarse y complementarse todos los derechos, principios y exigencias establecidos en su texto.

Respecto al primer principio, el de *igualdad*, se subraya que en ningún caso el uso de medios electrónicos puede implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo.<sup>4</sup>

En cuanto al *principio de legalidad* la Carta adopta el paralelismo o igualdad de garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración. Así, las garantías de los trámites electrónicos deben ser las mismas que las que se reconocen en formato papel o presencial aún cuando aquellos supongan una simplificación general en las transacciones. Además, la Carta agrega:

---

4 Como también se aclara, ello no es óbice para que los gobiernos dicten medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.

El principio de legalidad también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales (Punto 6, b – Principios del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Respecto del *principio de conservación* se señala la necesidad de garantizar que las comunicaciones y documentos electrónicos se conserven en las mismas condiciones que por los medios tradicionales. En cuanto al *principio de transparencia y accesibilidad* se garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se hagan en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.

La accesibilidad Web se refiere a la capacidad de acceso a la Web y a sus contenidos por parte de todas las personas, con prescindencia de toda eventual limitación.<sup>5</sup>

Es muy importante que entre los principios se resalte que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración (*principio de*

---

5 Las limitaciones pueden ser a) visuales (desde la baja visión o el daltonismo hasta la ceguera total), b) motrices (dificultad o imposibilidad de usar las manos), c) auditivas (sordera o deficiencias auditivas), d) cognitivas (dificultades de aprendizaje o discapacidades que afecten a la memoria, la atención, o las habilidades lógicas), e) técnicas (insuficiente familiaridad con las TIC), o f) ambientales (restricciones en la atención visual o auditiva emergentes del contexto de uso). Se señala que cuando los sitios Web están diseñados con una adecuada concepción de la accesibilidad, todos los potenciales usuarios podrían acceder -en condiciones de igualdad- a sus contenidos y servicios. Esta condición resulta esencial para que las prestaciones de Gobierno Electrónico puedan cumplir con su imperativo de llegar a todas las personas. En materia de accesibilidad Web es común hacer referencia a las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAC) -que el Consorcio World Wide Web (W3C) creó en 1998- y que indican cómo crear sitios Web para que todas las personas puedan acceder a sus contenidos. Dado que muchas personas con discapacidad utilizan software o dispositivos especiales de accesibilidad asistida para poder acceder al contenido, es necesario que ese contenido sea compatible con las ayudas técnicas. OEA (2008). “Editorial”, Boletín Foro e-Gobierno, n° 35, Junio 2008. Disponible en línea en: <http://www.educoas.org/RestrictedSites/curso1/Newsletter-Junio08/Editorial35.html> (Acceso el 23 de enero de 2010).

*proporcionalidad*) pues permite diseñar políticas adecuadas al tipo de trámite<sup>6</sup> así como el de *responsabilidad* de forma tal que la Administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que los realizados por medios tradicionales.

Por último, el *principio de adecuación tecnológica* establece que las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades, recomendándose el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado.<sup>7</sup>

## 4 Capítulo Segundo - Derecho al Gobierno Electrónico

La Carta establece el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas de forma tan amplia como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate. Según la Carta, ello supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos y que cuenten con leyes de acceso a la información pública.

Los detalles de este derecho de amplio alcance están enumerados en el Punto 9 de la Carta e incluyen las facultades de:

---

6 En este sentido, resulta disfuncional y oneroso establecer sistemas de firma electrónica, avanzada o no, para trámites sencillos como pedir turnos o solicitar certificaciones.

7 Dentro de este principio se comprende el del uso de distintos medios electrónicos como son: el computador, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate.

- Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas como si se hubieran realizado por medios tradicionales así como utilizar documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones.
- Realizar todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- Recibir notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o cuando así lo solicite.
- Acceder a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales.
- Acceder a los expedientes para conocer su estado.
- Acceder a información pública de alto valor agregado que sirva para aumentar la competitividad.
- Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos.<sup>8</sup>

Este último derecho, el evitar el requerimiento de documentación ya obrante en la Administración, a su vez presupone dos principios fundamentales existentes en todo plan de Gobierno Electrónico: “Simplificación Registral” y “Ventanilla única”, íntimamente relacionados entre sí y que debieron tener un mayor desarrollo en la Carta. Según el primero, si alguien ya ha entregado cierta información al Estado, éste no debería volver a pedirla, salvo que sea preciso actualizarla, obviamente.<sup>9</sup> El principio de Ventanilla Única supone que el Estado, idealmente en su sentido más amplio, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independiente de su estructura

---

8 Lo que supone, bien aclara la Carta, acciones de interoperabilidad y simplificación registral que se encuentran tratadas más adelante.

9 Esto implicaría que cuando un ciudadano se identifica ante un organismo público (y se autentica presentando su documento de identidad, por ejemplo) su domicilio ya debería ser conocido por el organismo y a lo sumo le debería preguntar si no ha cambiado. Lo mismo debería pasar con todos los datos que el Estado administra de la sociedad, ya sean personas o empresas.

interna y sus divisiones políticas o territoriales. Bajo este principio, el Estado asume él mismo el costo de su complejidad y distribución política, jurisdiccional y administrativa y se muestra como uno solo.<sup>10</sup>

Para lograr el ejercicio efectivo de este derecho, la Carta enumera, a su vez, algunas herramientas, instrumentos o regulaciones del Gobierno Electrónico. Una de las primeras es la *identificación* de los ciudadanos, Administraciones, funcionarios y agentes así como la autenticidad de los documentos electrónicos, equipos y sistemas. Otro punto es la necesidad de que las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas estén accesibles para todos los ciudadanos y, como su complemento, la regulación y establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas (con confirmación de su recepción). El siguiente ítem que menciona la Carta, el régimen de los documentos y archivos electrónicos, es regulado más adelante.

Uno de los puntos transcendentales en cualquier política de Gobierno Electrónico es de la *Seguridad* y ello no sólo por cuanto la seguridad jurídica y física es necesaria para las operaciones y transacciones de todo tipo sino porque aquella aporta el elemento de confiabilidad necesario en tanto los documentos electrónicos son elementos intangibles. Respecto a esta problemática, la Carta establece que los Estados iberoamericanos aprobarán las normas jurídicas y técnicas necesarias para que los ciudadanos y las Administraciones Públicas en sus relaciones electrónicas puedan tener seguridad y confianza, tanto en lo que se refiere a la identidad de la persona, órgano o institución que se comunica, como en lo que se refiere a la autenticidad e integridad del contenido de la comunicación, así como, consecuentemente, en la imposibilidad de ser repudiada por el emisor.<sup>11</sup>

---

10 Cuando uno quiere registrar a su hijo en la escuela, poco le importa si ésta depende del municipio, del gobierno provincial o del nacional o si el registro civil depende del Ministerio del Interior de la Nación o de otro provincial o si los impuestos son tasas municipales, rentas estatales o tributos federales.

11 El punto reitera que los Estados también establecerán sistemas alternativos a la firma electrónica cuando la naturaleza del trámite lo aconseje.

La autenticidad e integridad de la comunicación recibida, elementos esenciales para la firma electrónica avanzada (según legislación europea) o digital (según legislación argentina):

[...] consiste en que se corresponde con la originalmente remitida sin que sus contenidos hayan podido ser alterados, expresando por tanto la voluntad, opinión, alegatos, y otros contenidos sustentados por la persona que la remite por medios electrónicos (Punto 11, segundo párrafo – Seguridad del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Un tema también clave para establecer un verdadero acceso a la información y para garantizar la comunicación, poco regulado hasta el momento, es el de las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas. La Carta establece que “*los Estados iberoamericanos regularán sobre las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas garantizando que los ciudadanos las puedan conocer con facilidad*” (Epígrafe 13, segundo párrafo de la Carta). Para asegurar este derecho, la Carta recomienda elaborar estándares comunes evitando el uso de siglas teniendo en cuenta el uso intuitivo de la navegación en Internet. Por último, también para facilitar la localización de esas direcciones y desde la perspectiva del ciudadano, las mismas deberían estar elaboradas en función de los temas atendidos por cada Institución que puedan ser objeto de búsqueda y localización por los ciudadanos. Consecuentemente, no se recomienda seguir la práctica habitual de las administraciones de colocar el nombre de sus organismos en la Web.

Se establece que las Administraciones Públicas serán responsables de la integridad, veracidad y calidad de los datos, servicios e informaciones en sus sitios electrónicos y portales. Además, para evitar el *phishing* recomienda que los sitios electrónicos estén dotados de los sistemas de firma electrónica que identifiquen a su titular y garanticen la comunicación segura con los mismos.

Las Administraciones son responsables de la información que publican, debiendo aclarar cuál es el órgano responsable de los



mismos y de su puesta al día<sup>12</sup> y es por ello que en los sitios electrónicos no podrán figurar avisos de exención de responsabilidad por su contenido. Caso contrario – agrega la Carta – esos sitios o direcciones no podrán considerarse una sede electrónica, ni formará parte del sistema de Gobierno Electrónico “y así deberá figurar con caracteres relevantes en todas sus páginas” (Punto 14 de la Carta).

Como hemos visto, la Carta define al Gobierno Electrónico como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico). Ahora, agrega que además implica que los ciudadanos puedan relacionarse con las Administraciones Públicas en todo momento, así como que puedan recibir de forma automática *la confirmación de la recepción* de tales comunicaciones. Este último aspecto es el que destaca el Punto 15 de la Carta con el título *Registros Electrónicos*. Es allí donde se establece que tal confirmación se hará mediante copia autenticada, realizada automáticamente, de las comunicaciones y documentos presentados, en su caso, en los que constará la fecha y hora de presentación. Se recomienda a los Estados que notifiquen a los ciudadanos, a través de los registros electrónicos, sus resoluciones y decisiones, siempre que los mismos hayan consentido esta forma de notificación. Se establece, por último, que deberán regular ...

[...] sobre los registros electrónicos y su régimen jurídico, de forma que se garanticen la seguridad y autenticidad de las comunicaciones, así como la forma de acreditar la fecha y hora en que se han realizado, que en todo caso serán automáticas (Punto 15 – Registros Electrónicos – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

---

12 También constará la norma que autoriza la creación del sitio y el contenido de tal norma así como los mecanismos y sistemas que permiten el establecimiento de comunicaciones seguras cuando éstas sean necesarias.

En el Punto siguiente, el 16, la Carta regula el *Régimen de los documentos y archivos electrónicos* sobre la base del principio de equivalencia de validez de los documentos electrónicos con los documentos en papel. Para ello se recomienda el establecimiento de normas que regulen la conservación y gestión de los datos de forma que se que se garantice la integridad, autenticidad, mantenimiento y conservación sin posibilidades de manipulación o alteración indebida.<sup>13</sup>

Como consecuencia del principio de igualdad establecido en el Epígrafe 6º - *Principios del Gobierno Electrónico* y que hemos desarrollado más arriba, en el Punto 17 de la Carta - *Consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el procedimiento administrativo*, se establece que los Estados deberán prever que puede haber quienes quieran relacionarse con medios electrónicos y quienes no lo deseen en un mismo expediente por lo que ello obligará a reconocer el derecho de ambos y permitir la concurrencia de modos de acceso. Se reitera el derecho de que en todo caso los ciudadanos deberán poder conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los expedientes y se agrega que el acceso al expediente podrá hacerse por comparecencia en la oficina pública o, en su caso, a un expediente electrónico. Se aclara, a renglón seguido, el acceso al expediente en la oficina pública no implica *per se* su acceso en formato papel; es decir, para aquellos que no estén familiarizados con las TIC, o no quieran emplearlas desde sus propios domicilios u oficinas, las Administraciones deberán facilitar y poner a su disposición aparatos, equipos y personal de apoyo preparado para acceder electrónicamente desde dichas oficinas públicas o acreditar su identidad personalmente para remitir sus escritos por medios electrónicos desde la propia oficina pública de información. Consecuencia de todo ello, se consagran las oficinas únicas de atención y de acceso por múltiples canales.

---

13 El Punto agrega la necesidad de que las Administraciones aseguren que los documentos electrónicos sean accesibles y, cuando fuere necesario, traspasados a otros formatos y soportes de forma que permanezcan siempre accesibles

Por último, aún cuando implique la reproducción del derecho de *habeas data* consagrado constitucionalmente en varias constituciones iberoamericanas, la Carta establece el derecho a la *Protección de datos personales* (Punto 18). En ese marco se reconoce el derecho de todo ciudadano de solicitar ante los organismos competentes la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos datos contenidos en registros electrónicos oficiales o privados, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos y se reitera que este derecho requiere, como otros de la Carta, que se garantice el acceso a la información y a los datos que sobre sí mismo o sobre sus bienes consten en esos registros oficiales o privados.

## 5 Capítulo Tercero – Condiciones Generales para el Establecimiento y Desarrollo del Gobierno Electrónico

La Carta es explícita, en su último capítulo, acerca de cuáles son las condiciones para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico.

En primer lugar, en su Epígrafe 19, reconoce que los Estados deben tener en cuenta los problemas del tránsito hacia un sistema integral de Gobierno Electrónico para lo que tomarán las medidas necesarias para resolverlos, entre las que destaca las de interoperabilidad e integración entre diversas jurisdicciones, por un lado, y el componente formativo, por el otro. En efecto, este derecho a emplear medios electrónicos ...

[...] exige un tiempo de preparación de las Administraciones públicas. La eficacia en este punto no es incompatible con el realismo acerca de los tiempos y las exigencias de planificación para el establecimiento del Gobierno Electrónico con criterios de flexibilidad no incompatible con la certidumbre y el compromiso sobre fechas de implantación del Gobierno electrónico (Punto 20 - Preparación de las Administraciones Públicas – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Esto último implica, entre otras cosas, desarrollar metodologías de planificación específicas (que incluyan la evaluación y el monitoreo), generar estrategias de gestión y producción de información pública y gestionar redes, basadas en modelos de gestión de conocimiento. Es por ello que la planificación ocupa otro ítem importante en la Carta. Se establece que una vez definido el objetivo, es preciso determinar los plazos de ejecución teniendo en cuenta los costos-beneficios así como las estrategias y metodologías necesarias para la implementación, entre las que destaca las de gestión y producción de información pública y de gestión de redes. La Carta insiste en el factor tiempo y agrega que los “*Estados deberían asumir compromisos de calendarios en que concreten fechas de implantación sucesiva de servicios*” (Punto 21 – Planificación del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).<sup>14</sup>

En cuanto a la integración jurisdiccional, se sugiere la creación de instancias interdepartamentales e intersectoriales así como “*una instancia con presencia de agentes sociales y de la Administración Pública que permita conocer la opinión de los agentes sociales y les permita participar en el desarrollo del Gobierno Electrónico*” (Punto 21 – Planificación del Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico). Llama la atención que como una de las posibles estrategias institucionales aparezca en última instancia la creación de autoridades responsables del desarrollo y consolidación del Gobierno Electrónico a las que les atribuye y especifica como función la jefatura rectora de la información y de la comunicación gubernamental de alto nivel.<sup>15</sup>

En el Epígrafe 23 - *Las transformaciones de las Administraciones Públicas* la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico recomienda a los Estados acordar nuevos marcos regulatorios en lo

---

14 Como una de las posibles estrategias, la Carta menciona la posibilidad de otorgar algunos beneficios por ejemplo en materia tributaria y aduanera.

15 Falta, a nuestro entender, la mejora de la participación ciudadana como una de las competencias necesarias de esa Oficina Pública.

que hace a los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible. Agrega la necesidad de establecer mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo en lo que hace una referencia más para la integración interjurisdiccional. En materia de recursos humanos, sugiere se establezcan programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo su profesionalización, garantizando la sostenibilidad en el tiempo de la ejecución de los procesos electrónicos. Se agrega la necesidad de adaptar las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas. Su último inciso, sugiere, sin caracterizarlos, la adopción de nuevos modelos de gestión en la Administración Pública que fomenten la mejora continua de los procesos y la constante innovación.

Un punto significativo de la Carta, que ya hemos visto referenciado en otros epígrafes, es el de la *Interoperabilidad de servicios* desarrollados en los Puntos 24 y 25 y que es encuadrada en el marco del establecimiento de una gestión pública más eficiente y colaborativa. La interoperabilidad no sólo es tecnológica, también semántica, organizativa, legal y regional, estas últimas de difícil implementación.<sup>16</sup> Se recomienda que todas las Administraciones Públicas, cualquiera que fuere su nivel y con independencia del

---

16 Como hemos dicho, la interoperabilidad aparece referenciada en varios puntos de la Carta. La interoperabilidad tecnológica la encontramos en el Epígrafe 6, g) referido a la adecuación tecnológica y a la garantía de múltiples medios de acceso; en el Punto 19, de Medidas Complementarias cuando menciona el tránsito de los sistemas actuales a un sistema integrado; y en el Párrafo 23 sobre transferencias y sistemas de apoyo. La interoperabilidad organizativa, aparece en los Objetivos (Párrafo 1, ítems c) y d); y en el Párrafo 7 que menciona la simplificación de procedimientos. La interoperabilidad semántica, que supone la interconexión entre tecnologías y sistemas de información, esto es, la Gestión de Datos, se encuentra en los Objetivos, Párrafo 1, c) cuando señala la construcción de un lenguaje común y en los Principios, Párrafo 6, d), que invoca la necesidad de lenguajes comprensibles. La interoperabilidad transfronteriza aparece también en el Párrafo 9 y en el 25.

respeto a su autonomía,<sup>17</sup> dispongan las medidas necesarias, entre las que destaca los acuerdos, para que se establezcan sistemas que sean interoperables.

En el siguiente Epígrafe, el 26, se hace referencia a la *Usabilidad de sistemas y programas*. La primera referencia es a la necesidad de que los sistemas y programas deben ser de uso fácil y agrega que tienen que estar disponibles, accesibles y ser manejables intuitivamente por el ciudadano. Respecto a la producción de contenidos a través de sitios Web u otros medios electrónicos ....

[...] deberán incorporarse mecánicas de personalización de sectores específicos para seleccionar los lenguajes utilizados, identificando permanentemente los perfiles de usuarios y sus correspondientes necesidades de información y servicios, poniendo especial atención en la inclusión de personas con discapacidades. También se deberá utilizar un lenguaje simple, directo, evitando el uso de siglas (Punto 26 - Usabilidad de sistemas y programas - Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

El siguiente tema, *Inclusión digital e infoalfabetización* es uno de los más desarrollados y ocupa tres puntos, del 27 al 29. Al reconocer al ciudadano el derecho de relacionarse por vía electrónica con las administraciones públicas, la Carta promueve la inclusión y la igualdad de oportunidades con prescindencia de la situación territorial o social, así como la construcción de una Sociedad de la Información y el Conocimiento inclusiva, centrada en las personas, orientada al desarrollo, la multiculturalidad y el conocimiento entre los pueblos. Así, en primer lugar, se establece explícitamente la necesidad de que los Estados deban establecer políticas, estrategias y programas de inclusión digital, para combatir la infoexclusión,

---

17 Esta cooperación no debe limitarse hacia dentro de los Estado; también debe ser regional, una interoperabilidad transfronteriza. Así, señala la Carta expresamente: “En especial se tratará de lograr un estándar común de interoperatibilidad entre todos los países iberoamericanos” (Punto 24 - Interoperabilidad de servicios- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

reduciendo la brecha digital ya sea por razones geográficas o sociales, eliminando las barreras existentes para el acceso a los servicios electrónicos y promoviendo una cultura ciudadana sobre el Gobierno Electrónico.

Un punto especial tratado por la Carta es la problemática por la exclusión de etnias y comunidades indígenas para lo cual se cree indispensable generar políticas activas que les permitan acceder, participar y beneficiarse de los servicios electrónicos, mediante la incorporación de los lenguajes que dichos grupos utilizan para comunicarse en los medios electrónicos. Se reconoce, a su vez, que esa exclusión no sólo es cuestión de los lenguajes de grupos étnicos y se va un paso más allá al indicar a los Estado la necesidad de habilitar y apoyar los espacios de producción de contenidos culturales propios con el objetivo de posibilitar la equidad, la multiculturalidad y el respeto a la diversidad. Y agrega, más adelante:

La preparación de los ciudadanos y la transformación de la cultura social son fundamentales para una más rápida implantación del Gobierno Electrónico y de la sociedad de la información y el conocimiento. En ese sentido los Estados deben promover y planificar la formación de los ciudadanos a este respecto. La pieza fundamental es la educación de las nuevas generaciones desde la más temprana edad (Punto 29 – Inclusión digital e infoalfabetización – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Recomienda a los Estados nacionales a que induzcan tanto a los gobiernos municipales e intermedios como al sector privado y a las comunidades organizadas para que creen y mantengan espacios públicos que cuenten con medios electrónicos de libre acceso sin desechar los espacios privados ya generados, operando asociativamente sobre estos desarrollos.<sup>18</sup>

---

18 Se señala la posibilidad de establecer lugares de acceso público en bibliotecas públicas, municipalidades, ONG's, locutorios privados subvencionados, en los que se permita la utilización libre de medios electrónicos.

La superación de la brecha digital también implica formación y en este sentido la Carta recomienda la transformación de la cultura social en lo que respecta al Gobierno Electrónico a través de un proceso de formación ciudadana e infoalfabetización que estimule su acceso, participación y utilización como elemento fundamental de ese proceso de preparación de la ciudadanía.

Uno de los últimos puntos de la Carta refiere, nuevamente, a la *Integración de procesos y servicios*. Para poner el foco en el ciudadano y no en la tecnología, la Carta recomienda que los Estados Iberoamericanos orienten el Gobierno Electrónico a ofrecer servicios públicos integrados, así como propender a una mayor integración de sus procesos internos. Y explícitamente se señalan como políticas a impulsar las siguientes:

- a. Desarrollo de portales únicos. Debido a que la proliferación de portales dificulta la utilización del Gobierno Electrónico por parte de la población, se sugiere la construcción de portales únicos que agrupen diversos servicios electrónicos para incrementar el acceso universal a los servicios electrónicos.
- b. Combinación de medios. Es importante reconocer que el Gobierno Electrónico al servicio del ciudadano se complementa con otros tipos de medios y mecanismos no electrónicos. Por ello, en la relación entre la Administración Pública y el ciudadano es preciso combinar puntos únicos de contacto presencial con puntos virtuales, de manera de utilizar los primeros para asegurar el acceso y la simplicidad en la utilización de los segundos (Punto 30 – Integración de procesos y servicios – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

El último punto de la Carta, el 31, identificado como *El despliegue de las infraestructuras*, establece como una de las condiciones para la universalización del Gobierno Electrónico, el despliegue de infraestructuras regionales que sean capaces de dar soporte a las velocidades de transmisión necesarias para que el acceso al Gobierno Electrónico constituya una posibilidad real y sin retardos. En ese marco, el acceso a la banda ancha, es señalada también como una condición necesaria.



Determina que es responsabilidad de cada Estado determinar cuál es la solución tecnológica más conveniente<sup>19</sup> y el rol que corresponderá a la iniciativa privada y a los mercados y el correlativo poder que se reservan los propios Estados, ya sea como reguladores o como prestadores de servicios en sus diversas modalidades. En todo caso, finaliza, “a los Estados corresponde asegurar el mantenimiento de obligaciones de servicio público o de servicio universal incluso en un escenario de competencia”.

## 6 La actualidad de la Carta

La temática de la Carta, desde su suscripción hasta el presente ha estado en los primeros planos de la agenda de reforma. Así, durante los días 16 y 17 de abril de 2009, se constituyó el Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico que, organizado por el CLAD con el coauspicio del Gobierno de España, realizó un encuentro entre las diferentes autoridades gubernamentales responsables de las políticas y planes de implantación del Gobierno Electrónico en Iberoamérica para que, mediante exposiciones de expertos y el debate abierto de experiencias nacionales, se propusieran y debatieran algunas estrategias que permitieran el logro de las orientaciones plasmadas en la Carta y, como consecuencia, el desarrollo y consolidación de un Gobierno Electrónico al servicio de los ciudadanos.

Según se sostuvo en el Programa de su convocatoria,<sup>20</sup> con la adopción de la Carta se ha transitado ya la etapa de definición de los principios y conceptos siendo el momento de acometer en todas sus

---

19 Hacemos notar que más arriba, en el Punto 6, la Carta se había pronunciado expresamente a favor del software libre.

20 Puede consultarse en <http://www.clad.org/reuniones-internacionales/eventos-realizados/foro-iberoamericano-sobre-estrategias-para-la-implantacion-de-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico>. (Acceso: 21/12/09).

dimensiones la implementación de su contenido, bajo el compromiso asumido por los signatarios de la Carta en realizar los esfuerzos necesarios para garantizar que la misma se traduzca en acciones concretas.

En dicho evento se realizaron diversas consideraciones acerca del estado actual de las políticas de Gobierno Electrónico, casos de éxito, las buenas prácticas y recomendaciones. Su desarrollo excede los límites de este trabajo.

Del detalle de las políticas impulsadas por los Estados, sí debe destacarse, hasta la fecha, el balance desfavorable de ese equilibrio necesario en las políticas de Gobierno Electrónico entre más eficiencia en la gestión y más participación ciudadana. Esta última no ha tenido el desarrollo esperable y por ello, si no se impulsan los cambios necesarios, las políticas de Gobierno Electrónico replicarán los esquemas de las políticas neoliberales que se pretendían superar.

Teniendo en cuenta que el juicio de la ciudadanía sobre el desempeño de su gobierno no puede darse por sentado, entendemos que el acceso a la información es la clave de bóveda de una política participativa. El ciudadano debe tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública y, como lo ha hecho notar Maresca (2007), esto supone una doble condición: por un lado, una alta dosis de transparencia en el gobierno; y por el otro, la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, a los documentos elaborados por la propia administración que documentan y justifican sus acciones.

El derecho de cualquier habitante de acceder a información pública no es más que la aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de Gobierno y es una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. En esta línea, Olmedo y Colombara (1999:5) sostienen que el fundamento del derecho de acceso a la información es precisamente el “*derecho a la libertad de expresión, como instrumento de crítica a la autoridad en las sociedades democráticas*”, poniendo de

relieve la estrecha vinculación que hay entre el sistema democrático y la libertad de expresión.<sup>21</sup>

Si bien la Carta Iberoamericana afirma que el Gobierno Electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática y que por tal motivo tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general, entendemos que resulta necesaria la existencia de una norma que expresamente consagre ampliamente el derecho al acceso a la información y en especial que establezca las condiciones para ejercerlo a través de medios electrónicos. En esto la Carta debería haber avanzado hacia definiciones y recomendaciones más operativas.

## Referencias bibliográficas

- BALBÍN, C. F. *Curso de Derecho Administrativo* (La Ley: Buenos Aires 2007).
- GOZZI, G., “Administración Pública” en Bobbio, N. et al., *Diccionario de política* (Siglo XXI: México 1986).
- LEVI, L., “Gobierno” en Bobbio, N. et al., *Diccionario de política* (Siglo XXI: México 1986).
- MARESCA, F. A., “La Multiplicación de los Panes y los Peces” en *Revista de Derecho Administrativo* (RAP: Buenos Aires 2007).
- OLMEDO, J.P. y COLOMBARA, C. *El derecho al acceso a información pública* (Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Diego Portales: Santiago de Chile 1999).
- PIANA, Ricardo Sebastián *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas* (EDULP: La Plata 2007).

---

21 En este sentido Balbín (2007) afirma que a fin de fortalecer la participación colectiva de los ciudadanos se debe trabajar en: a) el reconocimiento de los nuevos derechos colectivos, b) la creación de nuevas garantías de goce y protección de esos derechos, y c) la participación de los individuos, por medio de mecanismos colectivos, en el ejecutivo, por caso, la participación en el procedimiento de elaboración de normas; el acceso a la información pública y las audiencias públicas.



# LA DEMOCRACIA ANTE LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL VOTO ELECTRÓNICO

Eduardo Sanz Arcega<sup>1</sup>

**RESUMEN.** La globalización y las tecnologías de la información y la comunicación<sup>2</sup> están produciendo cambios sustanciales en las democracias. En la actualidad, el reto fundamental consiste en la eclosión de unas sociedades de la información participativas, conscientes y defensoras de sus derechos y libertades. El voto electrónico no supera, por el momento, el test constitucional para poder asentarse entre los instrumentos democráticos.

**PALABRAS CLAVE.** Democracia 1. TICs 2. Derecho de sufragio 3. Gobierno electrónico 4. Inconstitucional 5.

**ABSTRACT.** The globalization and the information and communication technologies<sup>3</sup> are producing substantial changes in democracies. At present, the

---

1 Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Pedro Cerbuna, 12, 50009, Zaragoza, eduardo\_sanz\_arcega@hotmail.com

2 En adelante, TICs.

3 ICTs

fundamental challenge consists of the appearance of participative societies of the information, conscious and defenders of their rights and liberties. The electronic vote does not overcome, for the present time, the constitutional test to be able to settle among the democratic instruments.

KEYWORDS. Democracy 1. ICTs 2. Right to vote 3. E-government 4. Unconstitutional 5.

## 1 Introducción

En los últimos años, dos fenómenos parecen haber acelerado la rotación de la Tierra: la globalización y la revolución de las TICs. La primera debe ser contemplada desde una perspectiva más amplia que la meramente económica. No en vano, su principal importancia reside en la constatación de que muchos de los retos, oportunidades y riesgos existentes no pueden ser acometidos desde el exclusivo prisma estatal.

Claro que, en otro orden de cosas, uno de los mayores contribuyentes al proceso globalizador halla su respuesta en la ciencia. En este sentido, las TICs han cambiado la manera de entender las relaciones entre los sujetos sociales en todos los planos. De ahí que los binomios ciudadano-ciudadano, Administración-ciudadano...<sup>4</sup> deban estar sometidos a continua redesccripción merced a las TICs y sus potencialidades.

Con todo, en relación con este trabajo interesa el impacto que, tanto la globalización en general, como las TICs en particular, están originando en la democracia y en el derecho de sufragio.

Ahora bien, y esto debe quedar meridianamente claro, existen tantos tipos de democracias como Estados democráticos. Aunque es posible encontrar elementos comunes, la singularidad es la nota dominante dentro de un análisis más profundo: leyes electorales, partidos políticos, sistemas de votación...

---

4 Lo que implica una reestructuración de los “procesos de producción” de servicios del propio Estado.

Por ello el enfoque adoptado en este trabajo se fundamenta en el caso español con independencia de que, a partir del mismo, puedan establecerse extrapolaciones más generales. En este sentido, creo que, en primer lugar, debe destacarse la doble proyección de toda entidad estatal: *ad intra* y *ad extra*. Respecto de España, la primera puede resumirse mediante la siguiente cita: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (artículo 1.1 de la Constitución Española, CE).

En relación a él, cabe establecer dos precisiones que, por la importancia que para este trabajo despliegan, no deben soslayarse. De un lado, la fórmula Estado social y democrático de Derecho, cuya lectura implica la toma en consideración simultánea de las dos exigencias fundamentales de nuestro tiempo: el desarrollo económico tamizado por la existencia de unos derechos fundamentales irrenunciables y pertenecientes a los ciudadanos; y la entronización como principio de cabecera normativo del pluralismo político.

No obstante, conviene analizar, asimismo, la situación de España *ad extra*. Aquí cabe subrayar tres puntos de vista distintos: el planetario, el regional y el histórico. El primero hace referencia a la incardinación de nuestro país en dos organismos de capital importancia: la ONU y el G20. A escala regional, en otro orden de cosas, podemos afirmar la situación de España como miembro dentro de la órbita occidental, en su calidad de socio tanto de la Unión Europea como de la OTAN.

Y, finalmente, no pueden desdeñarse las relaciones entre nuestro país e Iberoamérica. Todo esfuerzo por enfatizar dicho vínculo resultaría poco, pues el lazo de unión se proyecta desde el campo cultural, al histórico, socioeconómico... Siempre desde la asunción de un plano de igualdad cualesquiera que sean los interlocutores.

Así las cosas, contextualizada España en el globo a la par que explicitada la importancia de los Estados en el mundo actual, se van

a desarrollar un poco más las relaciones entre las TICs y la democracia como sistema político.

Acto seguido, se describirán las implicaciones que para los ciudadanos y los Poderes Públicos tienen los fenómenos descritos, así como para la arquitectura electoral. Con este propósito se centrará el análisis, en última instancia, en el derecho de sufragio y sus consecuencias más inmediatas.

Finalmente se concluye.

## 2 La democracia y las TICs. ¿Democracia electrónica o sociedad de la información participativa?

Tal y como se ha tratado de poner de manifiesto, las implicaciones de las TICs se evidencian con una fugaz mirada en derredor. Sin embargo, el riesgo de la democracia electrónica (o el uso de las TICs al servicio de la democracia<sup>5</sup>) es que la resultante contenga poco de lo primero y mucho de lo segundo. Planteamiento que, por otra parte, además de inconstitucional en el plano jurídico,<sup>6</sup> resulta peligroso, puesto que son nuestras libertades las que se hallan en juego.

En este sentido, creo que conviene describir las principales características del fenómeno de las TICs. Siguiendo a Barber,<sup>7</sup> cabe destacar tres cualidades:

---

5 Traducción libre a partir de Krimmer, Robert, “The development of remote Electronic voting in Europe”; en Reniu, Josep M. (Ed.), *E-voting, the last electoral revolution*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2008

6 Basta alegar el artículo 1.1 de la Carta Magna española referenciado en el apartado anterior.

7 Barber, Benjamin R., “How democratic are the New Telecommunication Technologies?”, <http://www.uoc.edu/idp/3/dt/eng/barber.pdf> (31/05/2009)



- la instrumentalidad. Y es que, a mi juicio, nada hay más inquietante que confundir los medios con los fines.
- su constante evolución. En términos de Schumpeter, la destrucción creativa habría alcanzado su máximo apogeo.
- la brecha tecnológica. El término hace referencia a la indisponibilidad universal de la tecnología así como, por tanto, en la disparidad en cuanto a capacitación entre los ciudadanos para el manejo de las nuevas tecnologías.

Finalmente, creo que, a mi juicio, debe tenerse en cuenta un dato adicional en relación con las TICs. Su coste. No en vano, un acontecimiento como las elecciones no puede basarse en tecnologías obsoletas, cuando de la expresión de la voluntad popular se trata.<sup>8</sup> Y la actualización requiere inversión continuada.

Una vez explicitado lo expuesto hasta ahora, creo que es momento de destruir dos mitos que andan por ahí peligrosamente circulando. El primero de ellos trata de ligar la democracia electrónica con el voto electrónico, cuando lo segundo no es más que una de las formas de emisión del sufragio.

En palabras de Cotino Hueso,<sup>9</sup> “poner el acento en el voto electrónico se considera una barrera al desarrollo importante que podría tener la democracia electrónica, como aplicación de las TICs a la participación y democracia. Mientras no se quiera un sistema de democracia directa y de democracia participativa que supere –no sólo complemente– a nuestra actual democracia liberal representativa, creo que es un error apostar por el voto electrónico en detrimento de estas muchas oportunidades que brindan las TICs”.

---

8 Máxime cuando, aun contando con sistemas punteros, se han observado ataques informáticos a gran escala durante procesos electorales, como en el caso de Estonia.

9 Cotino Hueso, Lorenzo, “El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y la participación electrónicas por los cimientos”; en Cotino Hueso, Lorenzo (Coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada, Comares, 2006

Cita que sirve, de hecho, para la introducción de la segunda falacia que circula impunemente en determinados círculos: la identificación, esta vez, de democracia electrónica con democracia directa. Respecto de este falso silogismo, pues confunde posibilidades comunicativas con el concepto de democracia directa, Rousseau apuntó que “si lo tomamos con el rigor de la acepción, nunca existió una verdadera democracia, y jamás existirá [...] No se puede imaginar que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos”.<sup>10</sup>

A mayor abundamiento, una visión contemporánea, pero en consonancia, la sostiene Bobbio al afirmar que “es evidente que, si por democracia directa se entiende literalmente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que les conciernen, la propuesta es insensata. Que todos decidan sobre todo en sociedades siempre más complejas como son las modernas sociedades industriales es algo materialmente imposible. El individuo rousseauiano [como metáfora] convocado a participar de la mañana a la noche para ejercer sus deberes de ciudadano no sería ya un hombre total, sino un ciudadano total”.<sup>11</sup>

Por tanto, creo que es preciso separar el trigo de la paja o, las ocurrencias, de las posibilidades reales de mejora de la calidad democrática. Lo que no significa la marginación de las TICs. Así las cosas, creo que uno de los retos pendientes y asumibles por las tecnologías de las que hablamos debe centrarse en la consecución de una sociedad de la información real.<sup>12</sup>

---

10 Citado por Cardoso Jr., Nerione, “Crítica política à idéia de democracia digital”, [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf\\_156/R156-12.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_156/R156-12.pdf) (31/01/2009)

11 Citado por Cardoso Jr., Nerione, en op. cit.

12 Lo que, por otra parte, no haría sino responder al mandato constitucional. Así, se reconoce y protege el derecho de todos “a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.” (artículo 20.1.d Constitución Española).

Porque, en definitiva, de acuerdo con Barber<sup>13</sup> “no hay razón para pensar las cosas de forma diferente con nuevas tecnologías. Si las prioridades capitales de una sociedad moderna son democráticas y civiles [...] las tecnologías servirán para mejorar la democracia [...]. Si estas prioridades son, por el contrario, fundamentalmente mercantilistas, privadas, materialistas y consumistas, entonces las tecnologías se convertirán también en mercantilistas, privadas, materialistas y consumistas”.

De ahí que el principal reto de nuestro tiempo consista en la habilitación de oportunidades para todos los ciudadanos con objeto de que puedan conformar una sociedad de la información participativa. Y es que, en la actualidad, bajo el paraguas de la Red de Redes el problema no es ya la ausencia de datos, sino su veracidad. El objetivo, la eclosión de una opinión pública formada, que no adoctrinada, capaz de discriminar lo que se le ofrece.

En este sentido, las TICs, en sí mismas, pueden contribuir a la difusión de noticias, a la interconexión entre ciudadanos... si bien no hay olvidar que “mientras existen maneras en las que podemos crear nuestro espacio, un espacio público en Internet, la tendencia es a crear mi espacio o tu espacio (*My space and Your space*). Mientras hay formas de constituir un medio abierto, de hecho, éste se encuentra monopolizado por corporaciones que controlan la plataforma, el hardware... Primero debemos determinar lo que queremos decir y cómo, si deseamos ser democráticos y de qué maneras; entonces podremos volver la vista a las tecnologías como una herramienta para nuestras aspiraciones. No antes”.<sup>14</sup>

Por ello, creo sinceramente que los problemas de desafección que puedan existir respecto de los actuales sistemas de democracia representativas no constituyen un problema tecnológico, sino político. Lo contrario, voto electrónico incluido, parece, más bien, un intento por desviar la atención. Sin probabilidades de conseguirlo.

---

13 Barber, Benjamin R., en op. cit.

14 Barber, Benjamin R., en op. cit.

### 3 Los ciudadanos y los poderes públicos en la nueva situación

De acuerdo con la Constitución Española, “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho” (artículo 103.1). Por lo que a este trabajo importa, cabe destacar dos aspectos del precepto citado.

De un lado, el principio de legalidad, pues, de lo contrario, estaríamos ante una Administración arbitraria fiscalizable sólo al albur de los caprichos del gobernante de turno.<sup>15</sup> Pero, de otro, es preciso hacer notar el término eficacia, orientado claramente a los objetivos que a los Poderes Públicos se les exijan.

Así las cosas, el devenir socioeconómico y político propició la aparición, durante la década de los ochenta,<sup>16</sup> de una nueva forma de gobernar, el New Public Management, cuyos postulados se centraban exclusivamente en la idea de eficiencia. Claro que la contrapartida de la optimización de recursos se tradujo, en la práctica, en una reducción de las prestaciones sociales.

Por ello la respuesta ha tratado de conjugar tanto los aspectos de eficiencia, con los ya anteriormente logrados de eficacia y legalidad. Del cóctel resulta el nacimiento de la gobernanza.

La misma, siguiendo los postulados del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea,<sup>17</sup> es descrita como “el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia”.

---

15 Creo que no es preciso desarrollar la inexistente tendencia de los tiranos a someterse a fiscalización.

16 Fundamentalmente, fue la filosofía que inspiró las políticas de Thatcher y Reagan.

17 <http://ec.europa.eu/governance/work/es.pdf> (31/05/2009)

Pero, ¿por qué es importante tener en cuenta estos aspectos? Porque ha de ser sobre los mismos sobre los que deben asentarse las Administraciones del futuro estableciendo unos canales de comunicación y servicio a los ciudadanos amparados en los aspectos recién señalados. La tecnología de cualquier manera y a cualquier precio no sólo no es deseable, sino que precipita resultados desastrosos.

Pese a todo, resulta innegable que el avance en la modernización e informatización de las Administraciones redunda en una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, lo que abre numerosas oportunidades y entraña numerosos riesgos, sobre todo en temas de seguridad, que deben ser neutralizados.

De acuerdo con estos postulados, las Administraciones, en España mediante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, tratan de actualizar sus servicios y adecuarlos a los tiempos tecnológicos. De convertirse en gobiernos electrónicos o, lo que es lo mismo, de “aplicar los avances de la Sociedad de la Información al funcionamiento del Poder Ejecutivo”<sup>18</sup> (aunque aquí cabría añadir a los Poderes Públicos en general, pues el ámbito jurisdiccional o el Legislativo también se hallan inmersos en profundos cambios).

Por tanto,<sup>19</sup> “los poderes públicos democráticos deben hacer suyo definitivamente el reto de las modernas tecnologías de la información, ejemplificadas en Internet. Todo ello sin prescindir [tal y como se ha apuntado] de los logros que atesora el Estado Democrático de Derecho, [hecho que no debe ocultarse por] la fascinación tecnológica.

Al mismo tiempo, se debate acerca del nacimiento de nuevos derechos al hilo de la implantación del gobierno electrónico. Es el

---

18 Fernández Rodríguez, José Julio, “La aprehensión jurídica de la democracia y el gobierno electrónicos”; en Cotino Hueso, Lorenzo (Coord.), op.cit.

19 Fernández Rodríguez, José Julio, “La aprehensión jurídica de la democracia y el gobierno electrónicos”; en Cotino Hueso, Lorenzo (Coord.), op.cit

caso de acceder a la información digitalizada, el derecho a elegir canal para relacionarse con la Administración”, por citar dos ejemplos. Por tanto, la otra cara de la moneda la constituyen los ciudadanos.

También a este respecto trata de aportar su valía la Ley 11/2007, pues con ella se persigue, entre otros objetivos, “contribuir al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las Administraciones Públicas y en la sociedad en general”.

Sin embargo, el reto pendiente debe implicar la eliminación de la brecha digital, requisito fundamental para avanzar hacia una sociedad de la información participativa. En coherencia y desde el respeto por nuestra Constitución.

#### 4 Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación y la tríada del proceso democrático-electoral: sistema electoral, partidos políticos y ciudadanía

Analizadas las implicaciones que la conjunción de la globalización y de las TICs tienen sobre la democracia, los Poderes Públicos y los ciudadanos en general, se trata, en este apartado, de poner el acento en los principales elementos de lo que se ha denominado proceso democrático-electoral.<sup>20</sup> No en vano, la mezcla resultante de sistema electoral, partidos políticos y ciudadanía se revela como única en cada Estado. Es más, genera un tipo concreto de democracia.

Con todo, desde una perspectiva más teórica, cabe añadir que “el contenido de la democracia no radica en que el pueblo constituya la fuente histórica o ideal del poder, sino en que tenga el poder, y no ya

---

20 El matiz del primer adjetivo no es baladí, pues las elecciones como mero trámite aún perviven en algunos Estados como exponentes vergonzosos y vergonzantes.

sólo el poder constituyente, sino los poderes constituidos; es decir, no en que tenga la nuda soberanía, sino el ejercicio de la soberanía”.<sup>21</sup> De ahí la importancia de que exista una verdadera conciencia democrática en el seno de la ciudadanía.

En razón a todo lo anticipado, se va a hacer mención expresa de los componentes de la denominada tríada democrático-electoral: sistema electoral, partidos políticos y ciudadanía.

#### 4.1 El sistema electoral

En realidad, “la democracia es un proceso de continuo control del poder que se articula a través de diversos mecanismos. El más llamativo de todos ellos es, sin duda, el sistema electoral que, con base en un sufragio universal, libre, igual y secreto, permite, en su versión más representativa, traducir en escaños las preferencias de los ciudadanos”.<sup>22</sup> Pero hay mucho más.

Desde mi punto de vista, el sistema electoral debe cumplir (y se fundamenta en) dos funciones principales: posibilitar una contienda electoral real y reflejar fidedignamente el resultado de las votaciones o, lo que es lo mismo, incorporar las cualidades de competencia, transparencia y objetividad.

Así, las perversiones de los sistemas democráticos suelen comenzar por establecer las condiciones atmosférico-electorales para perpetuarse en el poder, violando los condicionantes anteriormente expuestos. Todo ello al margen del uso de otros elementos indeseables ajenos a la lógica de las votaciones.

De ahí que se haya insistido en la necesidad de que la contienda electoral sea tal, y no una mera pantomima. Por ello, creo que los

---

21 De acuerdo con Esposito; citado por González de la Garza, Luis M., *Voto electrónico por Internet, Constitución y riesgos para la democracia*, Madrid, Edisofer, 2008

22 Fernández Rodríguez, José Julio, “El voto electrónico en la balanza”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pp. 205-222

resultados del caso español no pueden ser más positivos,<sup>23</sup> existiendo, por supuesto, margen de mejora. Así, la alternancia política es un hecho en España.

Claro que, en otro orden de cosas, el segundo elemento capital en nuestro análisis no resultaba otro que el escrutinio. Y es que, puesto que las elecciones expresan la voluntad popular, nada más lejos de su interpretación que una manipulación de los resultados.

Incluso algo más, diría yo. Se trata de que los ciudadanos no caminen con la sospecha de la existencia de fraudes. Que tal percepción de engaño no sea real es un hecho del que todos los ciudadanos de España debemos estar orgullosos.

Ahora bien, el mundo cambiante que se ha descrito a lo largo de este trabajo también incluye retos y oportunidades que deben ser abordados en el ámbito electoral. Es decir, la globalización interconecta escenarios y permite vislumbrar otras alternativas de las que cabe extraer siempre aspectos positivos y negativos. Nuestra tarea debe centrarse en tomar nota de ambos para avanzar siempre en la dirección correcta; esto es, en la mejora de la calidad de nuestra democracia. A mayor abundamiento, las TICs constituyen una importante herramienta de trabajo a la hora de implementar determinadas propuestas. Como ejemplo, cabe enunciar que “la utilización de las nuevas tecnologías de la información en los procesos electorales no es algo novedoso. Éstas han permitido, por ejemplo, crear y mantener un censo electoral permanente, desde la reforma legal [de la Ley de Régimen Electoral General] de 1995”.<sup>24</sup>

Con todo, la democracia representativa puede tener sus límites, pero la fascinación tecnológica no debe nublar la vista de las soluciones, pues “debemos velar por que las facilidades aportadas por estas nuevas tecnologías no sean en detrimento de principios y valores

---

23 Teniendo en cuenta un pasado dictatorial no tan remoto.

24 Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, “Voto electrónico y nuevas tecnologías”, [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080123\\_epp\\_delgado\\_iribarren\\_m\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080123_epp_delgado_iribarren_m_es_o.pdf) (31/05/2009)



conquistados con mucho esfuerzo por las sociedades organizadas democráticamente”.<sup>25</sup>

## 4.2 Los partidos políticos

La importancia de los partidos políticos en el seno de un régimen democrático resulta fundamental. No en vano, se erigen en los canales a través de los que los ciudadanos ejercen su derecho de sufragio; es decir, expresan su voluntad política.

Incluso constitucionalmente puede apreciarse su entidad, pues “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos” (artículo 6 de la CE).

Lo cual no obsta, en absoluto, la aparición de críticas (todo es mejorable). Así, se cita la “posición de cuasimonopolio de los partidos en el escenario de la participación política”.<sup>26</sup>

Con todo, creo que tal postura, en el marco de las TICs, va a ver disminuido considerablemente sus fundamentos. En primer lugar, porque se parte de una abundancia de información y de la posibilidad de manifestar las opiniones con una repercusión inimaginable hasta hace poco para el hombre de la calle (lo que también abriría el debate sobre el derecho a la libertad de expresión, ambición que escapa a los objetivos de este trabajo).

Es decir, la participación ciudadana está aumentando<sup>27</sup> al margen de los partidos. De ahí la imperiosa necesidad por lograr una sociedad de la información participativa.

---

25 Delgado-Iribarren García-Campero, en op. cit.

26 Subirats, Joan, en op. cit.

27 También lo está haciendo el uso de las TICs por los partidos, si bien el clímax hasta la fecha lo ha protagonizado la campaña del actual Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama.

En segundo lugar quisiera oponer a la cita sobre los partidos políticos un hecho que a veces queda ampliamente soslayado. Quizá el sistema de partidos políticos tenga, y de hecho las tiene, carencias, si bien no es menos cierto que su sustitución debería comportar ganancias significativas.

Y es que, ¿cuál es la alternativa? No en vano, cuando de temas capitales dentro de una democracia hablamos, creo que hay que mantener un enfoque pragmático consciente de las limitaciones del sistema.

Por tanto, dando por cerrado el debate sobre la fundamentación de los partidos políticos dentro de un régimen pluralista como es el español, lo que sí puede desarrollarse desde las instituciones legislativas es la mejora del marco normativo de los mismos. En este sentido, la Ley Orgánica de Partidos Políticos, LO 6/2002, de 27 de junio, ha venido a cerrar el sistema.

Y es que no cabe duda de que en democracia no todo puede ni debe ser permitido. Entre otras cosas, si se pretende evitar el a todas luces indeseable suicidio democrático.

Por ello, la previsión más importante de la citada ley no podría ser más concluyente. Así, “un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático” (artículo 9.2 *ab initio*).

Con ello se culmina la defensa sin ambages del pluralismo político, pero sin permitir la erosión de la democracia por su vertiente más vulnerable, la interna.

### 4.3 La ciudadanía

“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (artículo 23.1 CE). A partir de este precepto se engarza toda la arquitectura electoral basada en la expresión de la voluntad popular.

En este sentido, el ciudadano se erige en la pieza central a partir de la cual encuentran la legitimidad todos los poderes del Estado. Con todo, la ciudadanía de una democracia debe ir más allá de la emisión de una papeleta electoral a intervalos temporales periódicos.

En consecuencia, se trata de lograr una ciudadanía enmarcada, como tantas veces se ha puesto de manifiesto, en una sociedad de la información participativa. Y, como tal, consciente y defensora de sus derechos y libertades, lo que no implica otra cosa que el respeto por los derechos de los demás.

Así las cosas, la irrupción de las TICs dentro del mundo contemporáneo ha brindado la oportunidad de acceder a informaciones de la Administración hasta ahora prácticamente ocultas.<sup>28</sup> Pero, al tiempo, no puede desdeñarse, en absoluto, la existencia de la brecha digital, el insuficiente despliegue de la banda ancha... Para poder hablar de una sociedad interconectada, primero ésta debe de existir.

A la par, el segundo reto mencionado unas páginas más atrás pasa por la dotación a esa ciudadanía de los elementos de juicio suficientes para formarse una opinión. Y es que, el problema de la Red de Redes no radica, precisamente, en la cantidad de información disponible, sino en su fiabilidad.

En otro orden de cosas, respecto del ejercicio del sufragio, una parte de la doctrina plantea la crisis de las democracias representativas en relación con los índices de participación. Claro que, a renglón seguido, argumentan las bondades del voto electrónico como Bálsamo de Fierabrás, que todo lo cura.

Si bien este aspecto se va a tratar en el próximo apartado, sí creo menester indicar un comentario final. Y es que, tal y como se argumentará, la participación no depende del método elegido para la emisión del sufragio.<sup>29</sup>

---

28 Mejorando la transparencia.

29 Cuestión pacífica, incluso entre defensores de la implantación de sistemas electrónicos de votación.

Lo que resulta realmente perverso es confundir la motivación política del ciudadano con el estadio tecnológico de la ciencia.

## 5 El ejercicio del derecho de sufragio. La inconstitucionalidad del voto electrónico

Tal y como se ha puesto de manifiesto, el derecho de sufragio se revela como fundamental dentro del ordenamiento jurídico español (artículo 23.1 CE). Desarrollando un poco más esta idea, el ejercicio del derecho debe estar presidido por los caracteres siguientes: universalidad, igualdad, libertad y secreto del voto, así como pureza y transparencia del procedimiento (artículo 23.1 en relación con los 68.1, 69.2 y 140 de la Constitución, y artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, respectivamente).

Por ello, el sistema tiene que estar dotado de una serie de garantías predicables a partir de las notas fundamentales expuestas. Así, siguiendo a Delgado-Iribarren,<sup>30</sup> se van a explicitar las principales. En primer lugar, a partir del principio de igualdad, cabe extraer tres exigencias concretas:

- el titular del derecho de sufragio debe poder ejercerlo sin restricciones.
- sólo deben poder votar quienes tienen derecho a ello.
- el elector sólo debe poder votar una vez, en el lugar que le corresponde.

En relación con el carácter secreto, se colige que no debe haber ninguna posibilidad de conocer el sentido de voto emitido.

En cuanto a la pureza del procedimiento se infiere que:

- el procedimiento debe garantizar que los resultados reflejen con exactitud la voluntad de los electores, sin que se puedan

---

30 En op. cit.

producir manipulaciones que excluyan los votos válidamente emitidos o que añadan otros indebidos.

- el sistema debe estar dirigido y controlado por autoridades electorales independientes e imparciales.

Finalmente, como últimas notas destacables, la transparencia global del sistema requiere:

- la visibilidad de los trámites, con la participación y el control por los protagonistas de las elecciones.
- una razonable confianza general de la ciudadanía. O, en otras palabras, la ausencia de disturbios y puesta en duda de los resultados electorales; verdadera piedra de toque de toda convocatoria electoral y, por ende, de la democracia.

Además, a mi juicio resulta capital añadir una cualidad adicional. En este sentido, es preciso hacer notar que el actual sistema de votaciones es fiscalizable directamente, tanto por los ciudadanos, como los partidos y autoridades. Y lo que resulta más importante, de forma concurrente.

Dicho lo cual, es menester dejar taxativamente claro que *no existe ningún sistema de voto electrónico que supere todos los requisitos expuestos*.<sup>31</sup> Requisitos mencionados que, por otra parte, están en relación con los que el Consejo de Europa explicitó a través del articulado de la Recomendación del Comité de Ministros de 30 de septiembre de 2004.<sup>32</sup> De acuerdo con él, “el voto electrónico ha de respetar todos los principios predicables de las elecciones y los referéndum democráticos. El voto electrónico ha de ser tan seguro e

---

31 A partir de la lectura de la obra de González de la Garza, Luis M., en op. cit.

32 A mayor abundamiento, se trata de la Recomendación Rec(2004)11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre los Estándares Legales, Procedimentales y Técnicos de los Sistemas de Votación Electrónica, Firmada en Estrasburgo el Día 30 de Septiembre de 2004. Disponible en [http://www.coe.int/t/e/integrated\\_projects/democracy/02\\_activities/02\\_e-voting/01\\_recommendation/04Evoting%20Rec%20Spanish%20Traducci%C3%B3n%20Rec%202004%2011%20Comit%C3%A9%20Mins%20Consejo%20Europa.asp](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_activities/02_e-voting/01_recommendation/04Evoting%20Rec%20Spanish%20Traducci%C3%B3n%20Rec%202004%2011%20Comit%C3%A9%20Mins%20Consejo%20Europa.asp) (31/05/2009)

inspirar la misma confianza que los sistemas de votación que, utilizados tradicionalmente en las elecciones y referéndum democráticos, no conllevaban el uso de medios electrónicos. Este principio general afecta a todos los aspectos electorales, estén estos o no citados en los Anexos” (artículo 2.2).

Así y todo, continuando con los planteamientos de González de la Garza<sup>33</sup> “el problema del voto electrónico y, en particular, del voto electrónico remoto es que la percepción de los riesgos es socialmente baja pero, en realidad, los riesgos son notablemente altos. Y esto es negativo no sólo por lo que supone directamente, sino, fundamentalmente, por lo que desplaza o puede desplazar en su avance de forma casi imperceptible: la erosión de garantías jurídicas trabajosamente acumuladas en el progreso histórico evolutivo del sistema electoral”.

Por todo ello, se van a detallar, a continuación, algunas de las principales modificaciones del entramado electoral español que se verían erosionados con sistemas electrónicos de voto.<sup>34</sup>

Así, encontramos los siguientes extremos a tener en cuenta:

1) La identificación del votante.

Mediante el sistema actual, “los electores se acercarán a la Mesa de uno en uno. Cada elector manifestará su nombre y apellidos al Presidente. Los vocales e interventores comprobarán, por el examen de las listas del Censo Electoral o de las certificaciones aportadas,<sup>35</sup> el derecho a votar del elector, así como su identidad. Inmediatamente el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre o sobres de votación cerrados. A continuación éste, sin ocultarlos ni un momento a la vista del público, dirá en voz

---

33 En op. cit.

34 El apoyo bibliográfico fundamental se basa en la obra de González de la Garza, op. cit.

35 Documento Nacional de Identidad, Pasaporte o Carnet de Conducir. En el caso de extranjeros, tarjeta de residencia.

alta el nombre del elector y, añadiendo *vota*, depositará en la urna o urnas los correspondientes sobres” (ex artículo 86 Ley Orgánica de Régimen Electoral General).<sup>36</sup>

Por lo que se desprende, sin duda ninguna, que se trata de una identificación física en la que intervienen ciudadanos (como miembros de la Mesa) investidos de autoridad. Al efecto, resulta pertinente señalar que el control es humano y competitivo, en el sentido de que la Mesa no está compuesta por un solo ciudadano, además de que en el colegio se encuentran apoderados de los distintos partidos interesados, gracias al sistema concurrente, en la limpieza del procedimiento.

A mayor abundamiento, dado que en España está regulado el voto por correo, merece la pena hacer notar que, en palabras de González de la Garza,<sup>37</sup> “se le exige al funcionario de la Administración Postal una actitud de especial cuidado o diligencia en lo que respecta a la identificación y cotejo del [documento identificativo]”.

Una vez explicitado lo anterior, ¿qué tipo de identificación por terceros se requiere en sistemas de voto electrónico? En el caso de sistemas remotos, ninguna. Pero es que, si nos referimos a las variantes de voto electrónico *in situ*, técnicamente tampoco hace falta ninguna identificación humana.

Eso sí, a pesar de la mecanización, la incertidumbre sobre la identidad del votante aparece sobre estos sistemas. Además, las posibilidades de coacción del potencial votante remoto<sup>38</sup> se multiplican.

---

36 En adelante, LO 5/1985.

37 En op. cit.

38 Estonia ha implantado un sistema de voto electrónico remoto en el que los votantes pueden cambiar el signo del mismo durante un periodo, como contramedida a lo expuesto (ex Madise, Ülle, “*Legal and political aspects of the Internet voting: Estonian case*”; en Reniu, Josep M. (Ed.), *E-voting, the last electoral revolution*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2008). Sin embargo, los ataques que la red del país sufrió el día de las elecciones para variar el resultado no pueden ser desdeñados por su importancia (ex González de la Garza, op. cit.), con lo que quizá la coacción a los electores queda muy minimizada, pero no la certidumbre sobre el escrutinio.

Finalmente, explicitar el discutido papel que los miembros de la hipotética mesa electoral en variantes electrónicas *in situ* pueden desempeñar, pues pasan de controladores (en el sistema español actual) al de asesores en virtud del sufragio capacitario, con los riesgos que ello entraña.

## 2) Derecho de participación.

Comúnmente, la participación de la ciudadanía en los procesos electorales tiende a relacionarse exclusivamente con la emisión del voto. Claro que, como se pondrá de manifiesto en el punto siguiente, también cabe una labor fiscalizadora. Y, sin embargo, tal participación puede ser entendida, además, como el derecho a formar parte (de acuerdo con las prescripciones legales) de las Mesas Electorales.

Así, de acuerdo con González de la Garza, cabría desarrollar la existencia de un derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los procesos electorales más allá de la mera emisión del voto a partir de los mecanismos actuales. Este planteamiento se ancla en dos preceptos constitucionales. De un lado, en el derecho de sufragio (artículo 23.1) y, de otro, en el 9.2 (“corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”).

Por tanto, restringir la participación ciudadana en un ámbito tan sensible como el electoral devendría opuesto a la filosofía constitucional. Pero es que, además, las alternativas electrónicas no mejoran otros aspectos, salvo el de la velocidad de escrutinio. Dato concedido, como se ha puesto de manifiesto, por los defensores de este tipo de procedimientos.<sup>39</sup>

## 3) Fiscalización del sistema.

Con el modelo vigente en España, los ciudadanos, si así lo desearan, podrían permanecer en el colegio electoral hasta su cierre para observar la posible comisión de irregularidades. Sin embargo, el hecho de que

---

39 Por todos; Reniu, Fernández Hernández, Borge Bravo...



los apoderados de los partidos cumplan satisfactoriamente esta función (pues, en conjunto, son lo mayores interesados en la limpieza del procedimiento) desincentiva y torna superfluo la guardia permanente de los ciudadanos. Además, es preciso sumar los esfuerzos de la Mesa.

¿Cómo contribuye la misma a la veracidad del escrutinio y normalidad del proceso de votaciones? En primer lugar, porque se trata de ciudadanos escogidos al azar, por lo que la probabilidad de una conjura a favor de un partido es pequeña. Pero es que, en mayor medida, la Mesa actúa en cooperación con los apoderados, por lo que actitudes no democráticas podrían ser impugnadas.

Finalmente, la transparencia y las posibilidades de fiscalización de las propuestas de voto electrónico aparecen bastante difuminadas, por no decir en penumbra. En los casos en los que existe la Mesa, los ciudadanos manejan unas herramientas de las que desconocen su programación y la concordancia de los datos enviados con los almacenados. No creo que los procedimientos oscuros ayuden mucho a la democracia.

#### 4) La Mesa Electoral.

Conjugando los dos puntos anteriores, la Mesa Electoral implica la participación ciudadana al tiempo que incluye un elemento de fiscalización del procedimiento en dos aspectos: en el correcto desarrollo de la jornada electoral identificando a los votantes y, posteriormente, realizando el recuento de las papeletas.

Tal y como se ha explicitado, no cabe establecer un paralelismo de estas funciones en sistemas de voto electrónico.<sup>40</sup>

#### 5) Escrutinio cierto.

A pesar de todas las taras imaginables del sistema electoral español, como la sempiternamente citada partidocracia, la certidumbre sobre

---

40 En modelos que traten de combinar elementos de casos como el de España con votaciones con urnas electrónicas (o similares) y mesas electorales, las denuncias por fraude acumulan unos cuantos folios.

la veracidad de los resultados es una de las dos piedras capitales de los sistemas electorales.<sup>41</sup> En España nunca se ha puesto en duda los resultados de una convocatoria electoral. Después de todo, creo que toda la arquitectura electoral expuesta tiene un gran crédito por la fiabilidad demostrada.

De otro lado, el recuento se efectúa ante la presencia de los apoderados de los partidos, cada Mesa envía sus resultados observando el principio de conservación de los votos (por si existieran ulteriores reclamaciones), no hay peligro de sabotaje en las comunicaciones porque mediante una simple hoja de Excel pueden calcularse los totales sin más que sumando los resultados de las distintas mesas...

Pero es que, en adición a lo anterior, el hecho de poseer un recuento descentralizado minimiza los riesgos, pues la contaminación de una Mesa no ocasiona ningún incidente en cadena. Es más, no es posible mediante un ataque, que además ha de ser presencial, distorsionar los resultados más que, como mucho, de un colegio electoral.

Dicho lo cual, no existe ningún sistema de voto electrónico que se aproxime a estos niveles de certidumbre, pues todos, de una manera u otra, contienen una suerte de caja negra, oculto a fiscalización. Y, por tanto, de duda. *Quis custodiet ipsos custodes?*

#### 6) Sufragio universal.

Uno de los logros históricos más importantes en el campo de los derechos humanos es el de la conquista del sufragio universal. No en vano, otros avances sociales fueron posibles merced a la configuración de nuevas mayorías.

Sin embargo, no parece que cumplan este requisito los sistemas electrónicos. Y es que, tal y como señala Cano Bueso,<sup>42</sup> “por esta vía

---

41 La otra es la existencia de una competición real entre los contendientes electorales.

42 Citado por González de la Garza, en op. cit.

estaríamos propiciando una suerte de sufragio capacitario y expulsando del sistema electoral a los ciudadanos que, instalados en las pautas culturales del comportamiento electoral clásico, se muestran reticentes a la utilización de la nueva tecnología”.

Así las cosas, se hace preciso apuntar que “el artículo 18.4 [CE] constitucionaliza la defensa de todos y cada uno de los derechos de los ciudadanos frente al uso indiscriminado de los medios informáticos”.<sup>43</sup> Sistemas de votación incluidos.

Finalmente, creo que no hay que ocultar que sufragio capacitario es una variante de sufragio censitario. Aquella rémora que tanto costó erradicar.

#### 7) Costes económicos.

Como último elemento a examinar, creo que no resulta superflua una introducción sobre las implicaciones económicas de los sistemas de votación electrónicos: lo cierto es que un sistema basado en la tecnología plantea dos inconvenientes principales.

De un lado, la inversión inicial es cuantiosa. Hecho constatado por experiencias como la brasileña. Pero es que, de otro, la tecnología tiene una rápida obsolescencia.

Y todo ello, en adición a las vulnerabilidades expuestas a lo largo de este apartado. Es decir, a la incertidumbre sobre los procedimientos de votación y recuento.

Finalmente, sólo poner de manifiesto un pequeño corolario. Así, de acuerdo con el profesor Cano Bueso,<sup>44</sup> “la traslación de estas sofisticadas tecnologías al marco de la relación representativa y al proceso político de toma de decisiones debe ser recepcionada críticamente e implantada [tal y como pone de manifiesto este trabajo, de momento, no] con las debidas cautelas, so pena de

---

43 Ex Álvarez-Cienfuegos, citado por González de la Garza, en op. cit.

44 Citado por González de la Garza, en op. cit.

convertir lo que pueden ser válidos elementos instrumentales, en todo caso auxiliares, en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores ínsitos a toda democracia política. Por ello, hay que ser extremadamente prudente con la penetración cibernética en la relación jurídico-representativa y en el despliegue práctico del derecho fundamental a la participación política. Máxime si de lo que se trata es de salvaguardar las garantías que deben rodear la emisión del sufragio como elemento culminante del momento de la participación, pues el problema de la formación de la voluntad del cuerpo electoral es el problema de la democracia”.

A la luz de lo expuesto, creo que puede afirmarse la inconstitucionalidad de los sistemas de voto electrónico en España.

## 6 Conclusiones

A partir de lo manifestado en las páginas precedentes cabe, a mi juicio, establecer las siguientes conclusiones:

- 1) El tándem formado por la globalización y el desarrollo de las TICs han precipitado la redefinición de las relaciones de todos los actores sociales, tanto a nivel nacional como internacional. Lo que afecta, lo queramos o no, al propio sistema político democrático.
- 2) De acuerdo con esto, en el presente trabajo se sostiene la tesis de la existencia de tantas democracias como de Estados democráticos. Y ello por cuanto cada uno de ellos construye una combinación democrática única. En consecuencia, el enfoque de estas páginas se ha realizado desde un punto de vista español.
- 3) Sentado lo anterior, la influencia de las TICs en nuestra democracia es innegable: han supuesto una redefinición de las relaciones entre los Poderes Públicos y ciudadanos e instituciones.
- 4) Por ello resulta de capital importancia la implementación de los principios de la gobernanza como inspiradores del gobierno electrónico.

- 5) Además, las Administraciones deben trabajar por la consecución de una sociedad de la información participativa, consciente y defensora de sus derechos y libertades. En este sentido, la eliminación de la brecha digital debe ser una de las prioridades.
- 6) Con todo, a pesar del avance que suponen las TICs, éstas no pueden contemplarse desde la fascinación tecnológica. Simple y llanamente constituyen una herramienta.
- 7) En otro orden de cosas, se ha insistido en la necesaria protección que precisa la tríada democrático-electoral: esto es, sistema electoral, partidos políticos y ciudadanía.
- 8) De otro lado, en relación con las elecciones y el derecho de sufragio, las garantías que deben salvaguardar a este último no pueden ser conculcadas. El ejercicio del derecho debe estar presidido por los caracteres siguientes: universalidad, igualdad, libertad y secreto del voto, así como pureza y transparencia del procedimiento.
- 9) Al efecto, no existe ningún sistema de voto electrónico que las respete en su conjunto.
- 10) Por tanto, la conclusión única que puede extraerse de lo expuesto es la inconstitucionalidad, en España, de los sistemas de votación electrónicos; lo que, como se ha apuntado, no es sinónimo de una posición enfrentada hacia todo lo relacionado con las TICs, sino una apuesta por la calidad democrática.

## Referencias

- BARBER, Benjamin R., "How democratic are the New Telecommunication Technologies?", <http://www.uoc.edu/idp/3/dt/eng/barber.pdf> (31/05/2009)
- Borge Bravo, Rosa, "La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación", <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/borge.pdf> (31/05/2009)
- CARDOSO JR., Nerione, "Crítica política à idéia de democracia digital", [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_156/R156-12.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_156/R156-12.pdf) (31/05/2009)

- COLOMBO, Clelia, “Innovació democràtica i TIC, cap a una democràcia participativa?”, <http://www.uoc.edu/idp/3/dt/cat/columbo.pdf> (31/05/2009)
- COTINO HUESO, Lorenzo (Coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada, Comares, 2006
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, “Voto electrónico y nuevas tecnologías”, [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080123\\_epp\\_delgado\\_iribarren\\_mes\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080123_epp_delgado_iribarren_mes_o.pdf) (31/05/2009)
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “El voto electrónico en la balanza”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pp. 205-222
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, Luis M., *Voto electrónico por Internet, Constitución y riesgos para la democracia*, Madrid, Edisofer, 2008
- RENIU, Josep M. (Ed.), *E-voting, the last electoral revolution*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2008
- SUBIRATS, Joan, “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y TICs”, <http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF> (31/05/2009)

# PARTICIPAÇÃO POPULAR VIA INTERNET: O PRÓXIMO PASSO DO GOVERNO ELETRÔNICO?

Thiago Paulo Silva de Oliveira<sup>1</sup>

**RESUMO.** O chamado governo eletrônico acompanha o desenvolvimento de novas tecnologias, antes representadas por ferramentas estanques que possibilitavam apenas uma via de comunicação. Este artigo pretende fazer uma visita aos conceitos de governo eletrônico, sua classificação e expansão, que resulta no uso da internet para promoção da participação, onde o autor aborda as principais vantagens e limitantes da chamada democracia eletrônica.

**PALABRAS CLAVE.** Governo Eletrônico, Internet, WEB 2.0, Democracia Eletrônica

**ABSTRACT.** The so-called electronic government monitors the development of new technologies, first represented by tools that allowed only a tight line of communication. This article intends to make a visit to the concepts of electronic government, its grading and expansion, which results in the use of Internet in

---

1 Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – Universidade Federal de Santa Catarina, Instituto de Governo Eletrônico, Inteligência e Sistemas – i3G, Rua Lauro Linhares, 728 sala 105, Trindade, CEP 88036-002 - Florianópolis/SC, Brasil. [thiago.paulo@i3g.org.br](mailto:thiago.paulo@i3g.org.br)

order to promote participation where the author discusses the main advantages and limiting of the so-called electronic democracy.

**KEYWORDS.** Electronic Government, Internet, WEB 2.0, Electronic Democracy.

## 1 Introdução

A utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC s) nos diversos segmentos da sociedade é uma realidade bastante evidente. A evolução das TIC s auxilia no próprio avanço da sociedade, estimulando novas formas de relacionamento entre os atores sociais.

Em especial, com relação ao Estado, segundo Pacheco et. all (2007, 71) “a sociedade tem demandado que o acesso a serviços e informações públicas seja cada vez mais facilitado, integrado, racional e menos oneroso...”.

Neste contexto, e em razão da configuração de uma sociedade do conhecimento (Castells, 1999), a TIC, em especial a internet, é vista como alternativa ao atual modelo de comunicação entre o cidadão e o governo, permitindo maior rapidez para a crescente necessidade de comunicação entre o cidadão e seus representantes.

Segundo a UNPAN (2008, 71) “*a philosophy of citizen-centric governance and service that emphasizes better outcomes and performance over process; and secondly, the emergence of the Internet and new digital technologies that underpin electronic government (e-government) and widen opportunities for electronic service delivery.*”

A internet e os serviços online se configuram como uma importante alternativa, pois eles oferecem um ambiente onde cidadãos e gestores públicos têm a oportunidade de dialogar sem a presença de outros agentes envolvidos no processo, auxiliando em questões que dependam diretamente, ou indiretamente, da participação do cidadão (Märker, 2000, pág. 10).

Este artigo pretende abordar a evolução do governo eletrônico em sua nova forma, onde não basta apenas ofertar serviços online ao



cidadão, é preciso criar ambientes capazes de intermediar o contato entre o governo e o cidadão, facilitando a interação e permitindo maior participação social na decisão política. O artigo aborda o conceito e a classificação de governo eletrônico, o uso da internet como instrumento de participação popular, os limitantes e vantagens da democracia eletrônica e as considerações finais.

## 2 Classificação de Governo Eletrônico

O conceito de governo eletrônico está relacionado com as estratégias e diretrizes, dos governos, relacionadas ao uso de TIC's para promoção da modernização administrativa e melhor atendimento das demandas dos cidadãos.

Segundo Hoeschl (2002), o governo eletrônico materializa uma relação direta entre duas grandes áreas, a social aplicada – representada pela Administração, Contabilidade, Direito e Economia, e a tecnologia – representada pelas Engenharia e a Computação. Ainda segundo o autor, o termo eletrônico não pode se limitar apenas ao contexto online, ele precisa ser associado a softwares inteligentes, simuladores e hardwares que permitam o cidadão ter acesso permanente aos serviços e informações governamentais.

Na visão de Dorris (2000, p.3) e Fountain (2001, p.4), o governo eletrônico é caracterizado pelo uso das TIC's para disponibilizar serviços e informações para a sociedade durante sete dias por semana, vinte e quatro horas por dia e trezentos e sessenta e cinco dias por ano, de qualquer lugar e a qualquer momento. É um canal de comunicação de mão dupla, pois o governo também recebe informações da sociedade, o que auxilia no processo de fortalecimento da democracia.

Já, para a UNPAN (2008, pág. 14), o governo eletrônico está associado ao processo de transformação do governo pelo uso de TIC, promovendo maior eficiência e menor custo às atividades burocráticas, além de facilitar a comunicação entre as autoridades dos diferentes níveis de governo com a sociedade.

Alguns autores (Holmes, 2001 – apud Pacheco et all; Belanger e Hiller, 2006) classificam as iniciativas de governo eletrônico de acordo com seus níveis de complexidade e prestação de serviços a sociedade, além da interatividade com o cidadão.

Para Holmes, (2001, pág. 23-24 apud Pacheco et all) as iniciativas de governo eletrônico se dividem em 5 níveis, de acordo com o nível de agregação de serviços ao cidadão. O primeiro nível é composto por um portal informativo. O segundo nível por um portal informativo que ofereça transações online. O terceiro nível é composto por um portal de serviços compartilhado entre diversos departamentos, onde seja necessária apenas uma identificação de acesso a todos os serviços.

O quarto nível corresponde ao “portal que coleta a informação necessária para uma transação de todas as fontes governamentais disponíveis” (Pacheco et all, pág. 74). Por fim, o quinto nível, que corresponde ao portal que permite ao cidadão o acesso a todos os serviços do governo, de acordo com seu interesse. Todas as informações disponíveis sobre determinado tema estariam à disposição do cidadão neste portal.

Como visto, os níveis de governo eletrônico, para Holmes, estão relacionados à infra-estrutura tecnológica de serviços ao cidadão, centralizando os serviços ofertados pelo governo em apenas um portal.

Já, Belanger e Hiller (2006, pág. 52) classificam as iniciativas de governo eletrônico de acordo com o nível de interatividade entre o governo e a sociedade:

1. Informação: O primeiro nível é o exemplo mais simples de governo eletrônico, onde há divulgação de informações do governo para a sociedade. O maior desafio desses portais se resume a divulgação da informação precisa e oportuna.
2. Comunicação de duas vias: Neste nível, há uma comunicação entre o governo e os cidadãos por meio de um portal, onde os cidadãos protocolam pedidos e solicitam mudanças. Normalmente, neste nível, essa comunicação acontece via email. Os portais

disponibilizam formulários para o preenchimento, que é enviada via correio eletrônico ao responsável.

3. Transação: Neste nível, os governos disponibilizam portais que possibilitem a interação e a oferta de transações online, essas transações são uma alternativa aos serviços executados pelos funcionários públicos. Segundo os autores, atualmente este é o nível mais oferecido pelos governos. Os autores citam a renovação de licenças, pagando de impostos e consulta a processos.

4. Integração: Neste nível, todos os serviços públicos são integrados em um único portal, que centralizará os serviços dos departamentos. O maior obstáculo para avançar a este nível é a falta de interoperabilidade entre os sistemas e os sistemas de back-office. Para os autores, atingir este nível é fundamental para reduzir os custos do governo, pois muitos serviços ainda são oferecidos apenas por meio físico, aumentando os custos e reduzindo o bem estar do cidadão.

5. Participação Política: Por fim, o quinto e último nível, que além de permitir o amplo acesso as informações e serviços do governo ao cidadão, ainda possibilita a utilização de sistemas online para votação, registros ou comentários sobre o governo. Segundo os autores, o futuro do governo eletrônico está atrelado à possibilidade de votação online. Poucos são os sites que fornecem este nível de governo eletrônico. O principal entrave deste nível corresponde ao cuidado com a autenticação e segurança.

Nota-se uma sutil, porem importante, diferença entre os autores. Enquanto que Holmes concentra sua classificação nos níveis tecnológicos da prestação de serviços, Belanger utiliza a tecnologia a serviço da interação com o cidadão para classificar os seus níveis de governo eletrônico. Há possibilidade de a diferença ser decorrente das tecnologias existentes na época, já que Holmes publicou seu estudo em 2001, enquanto que Belanger publicou em 2006, dois anos após a realização da primeira conferência sobre da web 2.0, que surge com o conceito de interatividade e criação de comunidades virtuais.

É certo que os governos estão iniciando um processo de ruptura com o conceito de governo eletrônico estritamente relacionado a ferramentas estanques que não permitem maior aproximação com o cidadão. O Estado está propenso a acompanhar essa interação tal como já acontece no setor privado (UNPAN, 2008).

É certo também que a convergência das novas tecnologias, que podem ser utilizadas pelo governo eletrônico, proporciona uma nova forma de interação na sociedade, sendo um movimento definitivo e irreversível na vida do homem, proporcionando um rápido meio de comunicação, muitas vezes imediato e direto entre os gestores e os cidadãos (Roveroni, 2007).

A partir deste contexto, expande-se o conceito de governo eletrônico para outros novos conceitos que surgem com a utilização de tecnologias para proporcionar maior participação da população nas atividades e decisões do governo.

### **3 Internet e Participação Popular**

A Internet teve papel fundamental no processo de globalização por permitir a integração de informações, a baixo custo, de forma quase instantânea ao redor do mundo. Porém, ela ainda não é utilizada como suporte à crescente necessidade de comunicação entre o cidadão e seus representantes, muito embora ela ofereça um ambiente onde cidadãos e gestores públicos têm a oportunidade de diálogo direto, sem a presença de outros agentes, viabilizando questões que dependam apenas direta, ou indiretamente, da participação do cidadão (Märker, 2000, pág. 10).

Para Bräuer (2005) o uso da Internet permite a criação de parcerias entre os políticos e os cidadãos, ajudando na promoção da democracia e na transparência das ações públicas. Von Korff (1999, pág. 206) ressalta a importância da tecnologia para a democracia, pois segundo ele a qualidade da democracia local depende de uma infra-estrutura e do funcionamento equitativo das tecnologias de informação e comunicação.

Segundo Magagnin (2008, pág. 29), “a utilização da internet no processo de planejamento possibilita também que um número maior de usuários possa discutir os problemas urbanos juntamente com os técnicos e decisores, desde que haja divulgação na mídia local. Embora este processo de participação popular já esteja ocorrendo em muitas cidades do mundo inteiro, o principal problema da participação, seja ela na forma tradicional (presencial) ou não, refere-se em geral ao pequeno número de pessoas interessadas em discutir os problemas da cidade. Algumas pesquisas apontam que a baixa taxa de participação popular nestas reuniões é decorrente do local e horário, uma vez que muitos dos participantes são trabalhadores do comércio e indústria, portanto presos a horários de trabalho fixos e rígidos. A internet pode, de certa forma, minorar este problema.”

De acordo com estudo realizado pela OCDE (2003, pág. 23), “The potential impact of new information and communication technologies (ITCs) on efforts to enhance citizen engagement in the policy process is now widely recognised.”

O número cada vez maior de usuários conectados a rede mundial de computadores, associado à maior oferta, e menor custo, de serviços de TIC s, em uma sociedade onde o conhecimento se configura como principal fator de produção, ajudam na promoção de debates entre os que defendem o uso e o não uso da internet em processos de participação. A limitação do atual sistema democrático em expandir a participação popular na tomada de decisão está no centro do debate.

Segundo Garcia e Hoeschl (2003), o uso de tecnologias em prol da interação entre o cidadão e seus representantes, que se configura uma nova forma de governo na sociedade da informação, “traz consigo uma nova forma de pensar a participação popular na gestão da coisa pública, um regime democrático emergente, genuíno, divergente de todas as previsões anteriormente feitas sobre o futuro da democracia.”

Com base nos estudos de Heittich (2002), Oliveira (2008) conclui que “a utilização da rede mundial de computadores pode auxiliar no processo de disseminação da informação e discussão de questões que

podem reforçar a participação política. Desta forma, o uso de tecnologias da informação e comunicação pelos cidadãos permite a criação de espaços e oportunidades para debates políticos abertos.”

É inegável que a internet permite o fácil acesso e disseminação da informação, sendo seu principal diferencial. Qualquer cidadão residente em um Estado democrático de direito tem a possibilidade de elaborar discursos e propostas, ou simplesmente ter acesso a projetos e idéias de outros cidadãos presentes na rede mundial de computadores, sendo que as informações estão disponíveis 24 horas por dia, 7 dias por semana. Segundo Kimball (2000) a web é fácil de ser utilizada, pois qualquer pessoa pode pressionar botões e preencher pequenos formulários.

### 3.1 Democracia Eletrônica

Muitos autores tratam a democracia eletrônica como uma forma utópica de reinstalar a democracia ateniense, porém é mais prudente utilizar o conceito de democracia eletrônica como uma forma de reduzir a distância entre o cidadão e a decisão política, e não como uma forma de decisão direta pelo cidadão, que é tratada por muitos autores como e-voto (Mambrey, 2004; Macintosh, 2002).

Participação Eletrônica (e-Participação) é outro conceito que se confunde com Democracia Eletrônica. Para Rasmussen et al. (2006), o conceito de participação eletrônica está associado à parceria entre o governo e o cidadão na busca por informações e no processo de decisão.

Moody (2007) complementa ao afirmar a participação eletrônica corresponde à criação de canais de comunicação mais eficiente entre o cidadão e o gestor público, com o intuito de aumentar a democracia quando as pessoas tiverem autorização para votar.

A participação eletrônica deve ser vista como o uso potencial de ferramentas de comunicação para transformar as relações entre os cidadãos e os governantes para construir com a evolução do modelo clássico de democracia (Ekelin, 2006).

A UNPAN (2008, pág. 18) define o processo de participação eletrônica em três níveis:

- e-Informações: O governo oferece um portal de informações contendo as diretrizes das políticas públicas, programas, ações, leis, orçamento fiscal e outras informações de interesse público. Essas informações são disseminadas entre os cidadãos através do portal e de outras ferramentas, tais como: redes de relacionamento, blogs, fóruns na web, grupos de notícias e listas de email.
- e-Consulta: O governo oferece um portal com ferramentas que possibilitam a consulta eletrônica, permitindo definir agendas de debate. O governo também garante que a comunicação direta entre o cidadão e os gestores, além de arquivar todos os documentos para servir de feedback aos cidadãos.
- e-Tomada de Decisão: O governo abre um canal de comunicação direto com o cidadão, que tem a possibilidade de debater e tomar decisões em conjunto, onde o governo trás o cidadão para dentro da esfera da decisão. O governo também deve fornecer feedback aos cidadãos, após decidir com base nos debates realizados.

Um simples conceito de democracia traz a idéia de um Estado que assegura aos seus cidadãos o efetivo exercício dos seus direitos civis e políticos, bem como os direitos econômicos, sociais e culturais, que são indispensáveis para proclamação daqueles direitos (MENDES, 2008). Pode-se complementar com a idéia de conjunto de regras que estabelecem os procedimentos que devem ser adotados para a tomada de decisão, bem como seus responsáveis.

O ideal democrático é próprio da natureza humana, sendo difícil imaginar um futuro longe desses ideais. Desde a Grécia antiga, nas “polis”, discute-se formas de governar em parceria com a sociedade (Garcia e Hoeschl, 2003). Desta forma, a democracia pode ser vista como um regime onde o poder é exercido por muitos, sendo que a vontade geral é convertida em decisão política.

O processo de participação popular via internet já pode ser considerado como parte do presente e o futuro do sistema

democrático no mundo, sendo hoje apenas uma opção ao atual processo democrático, e não um substituto, pois o serviço de internet ainda não está disponível em 100% dos lares no mundo.

Para Lan (2005, pág 57), a democracia eletrônica é a expansão do governo eletrônico, sendo que este é um meio para se atingir aquela, que é definida como uma nova forma de democracia onde o uso das TIC's promoverá a capacitação dos cidadãos e sua participação na elaboração, debate e votação de propostas a fim de acelerar um processo que levará a uma inédita sociedade democrática.

Boyd (2007, pág. 401) trata a democracia eletrônica como o processo de “democratization of democracy” onde o uso de tecnologias é essencial para promoção da participação do cidadão na vida política.

Segundo Maciel (2008, pág 16), democracia eletrônica pode ser definida como “o uso de TIC's e de Comunicação Mediada por Computador (CMC) para intensificar a participação ativa dos cidadãos e dar suporte à colaboração entre os diversos atores, tais como cidadãos, governos, sociedade civil, entre outros, na elaboração de políticas públicas.”

Desta forma, a democracia eletrônica deve ser vista como o uso de tecnologias de comunicação e informação em prol do maior relacionamento entre o cidadão e o gestor público, visando participação nos processos deliberativos e decisórios que interfiram diretamente no seu cotidiano.

### 3.1.1 *Vantagens*

Uma das principais vantagens do uso da internet para promoção da democracia está associada à dinamicidade dos sistemas online, que permitem a rápida atualização de informações, sejam elas textuais ou audiovisuais, e maior facilidade na interação e debate entre os cidadãos (Oliveira, 2008). Segundo Magagnin (2008, pág 30), “as experiências analisadas na literatura confirmam que a implementação do processo de participação popular utilizando a internet tem levado ao crescimento do número de participantes envolvidos em processos de tomada de decisão local [...] no caso brasileiro pode-se verificar



apenas a disponibilização de e-mail como forma de participação pública junto aos órgãos municipais com recursos da informática.”

A Internet também oferece oportunidades de comunicação interativa através de e-mails, chats e sites de relacionamento, onde os cidadãos podem se posicionar diante de questões da vida em sociedade, além de auxiliar na identificação de cidadãos que compartilhem da mesma idéia. No Brasil, em especial, conforme demonstra pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), há uma grande vantagem pelo fato de grande parte dos usuários de internet utilizar a internet para enviar e receber email e participar de sites de relacionamento.

Segundo Boyd (2007, pág 402), o uso de tecnologias no processo democrático pode “making democracy less free (from interference), less equal, less secret, less directly immediate and timely could also be democratic by improving “public discussion and exchange of information, views, and analyses”.

Para Hansen e Reinau (2006, pág. 80), a democracia eletrônica permite maior eficiência na tomada de decisão, pois a ampliação dos debates eleva o índice de aceitação das decisões, facilitando sua execução por estarem de acordo com a demanda da sociedade.

Di Maria e Rizzo (2006, pág. 88), conclui que a democracia eletrônica garante a melhor distribuição dos recursos na sociedade, melhora a transparência nos processos de decisão, além do gestor público ter acesso ao conhecimento e fontes de informação do cidadão, que são só acessados através do diálogo entre esses agentes.

A construção de um ambiente de confiança, a divisão de responsabilidades pela tomada de decisões e uma política de melhor qualidade são os principais pontos citados por Macintosh e Smtih (2002, pág. 258). Segundo os autores, a melhoria na tomada de decisão é decorrente dos seguintes fatores:

1. Aumento no número de cidadãos consultados;
2. Permitir a participação através de uma série de tecnologias para atender as diversas técnicas e habilidades comunicativas dos cidadãos;

3. Fornecer informações relevantes em formato acessível e mais compreensível para o cidadão para permitir a consulta mais informal;
4. Interagir com um público para permitir a consulta mais profunda e apoio deliberativo, onde o conteúdo dos debates é analisado;
5. Analisar as contribuições para apoiar os decisores políticos e para melhorar a política;
6. Fornecer informações e feedback aos cidadãos para garantir a abertura e a transparência no processo de decisão política.

Segundo os autores, todos esses processos poderiam ser executados em formatos físicos, mas isso tornaria o processo muito custoso e inviabilizaria a melhor análise das informações para apoiar o decisor.

Segundo Maciel (2008, pág. 17) “a e-Democracia traz benefícios tanto para o cidadão quanto para o governo. O cidadão pode assumir um papel mais ativo frente à sociedade, exercendo seu poder de opinião e até de voto de uma forma ágil e fácil. Sendo assim, a revolução digital supõe mais poder para o povo. Para o governo, que não pode governar virando as costas para a sociedade digital, a e-Democracia permite ganhos na administração, transparência e um maior controle da sociedade por meio de dados centralizados na Internet.”

Rasmussen et. All (2006) e Pankwska (2007) abordam a possibilidade de um ambiente colaborativo em rede como vantagem da democracia eletrônica, pois permite solucionar problemas com maior facilidade através de estratégias colaborativas, uma vez que algum cidadão possa ter algum problema já enfrentado e solucionando por outro. Da mesma forma, os autores citam a questão das identidades locais, tal como social, cultural e econômico, que permitem uma análise mais ampla com a participação dos cidadãos pela internet.

Os gestores devem reforçar a capacidade do governo para solicitar, receber e incorporar feedback aos cidadãos. Segundo a UNPAN (2008), as ações políticas podem ser mais bem adaptadas para atender as necessidades e prioridades dos cidadãos quando a

democracia eletrônica permite que os cidadãos incorporem os seus pontos de vista, expectativas e preocupações nos projetos políticos. Este processo também permite construir um ambiente de maior confiança entre os cidadãos e os seus governos.

Jones (2000) lembra que a democracia eletrônica permite ao cidadão votar de qualquer lugar, em qualquer momento, pois seu voto não precisa ser depositado ou computado em alguma seção ou delegacia eleitoral.

A distância entre o cidadão e seu representante pode levar a apatia do cidadão nos processos democráticos e conseqüente enfraquecimento do sistema, que demandaria soluções para a perpetuação do sistema, o que legitima a opinião daqueles que defendem o uso da internet (Hettich, 2002). Ainda segundo o autor, a internet permite ampliar o sistema democrático em razão da facilidade, disponibilidade e rapidez na comunicação, reforçando a atividade política de milhões de cidadãos. Sendo, portanto, um ponto positivo para a perpetuação do sistema.

A democracia eletrônica também auxilia na redução de custos para consulta pública, uma vez que não se faz necessário montar complexas infra-estruturas de votação, permitindo maior frequência de consultas públicas, e não apenas de quatro em quatro anos, como acontece atualmente no Brasil.

### *3.1.2 Limitantes*

Não há um consenso sobre possibilidade de a democracia eletrônica vir a substituir a atual democracia. Alguns defensores do não uso da internet nos processos democráticos citam o anonimato dos usuários, que podem disseminar algum tipo informação leviana, ou prejudicial, a complexidade em descobrir os responsáveis por esses crimes; a grande quantidade de informações disponibilizada sem uma estrutura pré-definida, dificultando recuperação de informações relevantes e a falta de regras de segurança que facilitam manipulação de documentos como algumas de vantagens inerentes ao uso da democracia eletrônica.

Maciel (2008, pág. 13) cita “a ausência de acesso participativo e engajamento permanente dos cidadãos para fins democráticos na Web, seja pelo despreparo por parte de governantes e cidadãos no uso desse recurso de comunicação ou mesmo pela falta de ambientes propícios para tal exercício de cidadania.”

O custo de implementação também pode se configurar como um limitante, pois o desenvolvimento de uma ferramenta para dar suporte ao processo de participação popular pode ser elevado, se comparado as reuniões presenciais, além da dificuldade que o poder público tem em quantificar os ganhos com o uso dessa ferramenta.

Além desses fatores, a OCDE (2003, pág 84), em seu documento *Promise and Problems of e-Democracy: Challenges Of Online Citizen Engagement* expõe 5 fatores limitantes para o desenvolvimento da democracia eletrônica.

O primeiro fator corresponde aos problemas de escala, onde a participação de poucos cidadãos não resultará em representação suficiente na tomada de decisão. O documento sugere estimular os jovens a participar do processo, visando garantir sua participação no futuro. MACIEL (2008), fala no uso da comunicação estratégica e do marketing para criar uma massa crítica de usuários, pois não basta criar uma ferramenta de consulta, é preciso criar estratégias para o processo deliberativo.

O segundo fator, denominado capacitação e construção da cidadania, faz menção a necessidade de capacitar a população para tornar viáveis seus comentários e projetos, o documento destaca a Educação a Distância como alternativa para sanar esse limitante.

A Garantia de Coerência das Informações corresponde ao terceiro limitante, pois segundo o documento, não basta estimular a participação, é preciso que as informações possam ser explicitadas. A gestão do conhecimento e o uso de vocabulário controlado podem auxiliar na resolução deste problema.

A avaliação periódica do processo corresponde ao quarto fator, visando construir indicadores que forneçam informações sobre a eficiência na utilização de tecnologia para aumento da participação popular.

Por fim, o quinto limitante, que corresponde a garantia de continuidade do processo, segundo a OCDE (2003, pág 90) “If governments put in place online initiatives to engage citizens, but continue with their old practices of policy-making they will risk generating widespread disillusionment.”

## 4 Conclusão

O uso da tecnologia da informação e comunicação na administração pública vem gradativamente se concretizando como ações voltadas ao futuro. A incorporação destas tecnologias na prestação de serviços ao cidadão mostra a intenção de conduzir os processos e atos administrativos de forma democrática e transparente, garantindo o exercício da cidadania.

Avaliando ações de e-gov pulverizadas nas três esferas de governo, é possível afirmar que, mesmo a passos tímidos e lentos, o governo eletrônico tem fornecido subsídios para o uma ampliação das práticas democráticas necessárias à modernização das organizações públicas e a transparência nas ações. Aliado a este fato, processos de descentralização administrativa seguem também a passos tímidos, não sendo ainda representativos nos resultados que dizem respeito ao cidadão e ao exercício da cidadania.

A utilização de uma ferramenta que venha a garantir a interação do cidadão com o poder público é uma forma de garantir, além do controle das ações e transparência, o atendimento às suas necessidades reais. Esta forma de aplicação de governo eletrônico concretiza a democratização do poder público e por consequência, o exercício da cidadania.

Novas tecnologias estão surgindo, e com elas novos conceitos relacionados à utilização das mesmas. Como visto, ainda há algumas barreiras tecnológicas para o melhor aperfeiçoamento da participação do cidadão pela internet, e por essa razão o conceito de democracia eletrônico está sendo construindo, pois a inserção de

novas tecnologias e metodologias deslumbrar novas possibilidades de aplicação. Da mesma forma como acontecerá com o governo eletrônico, antes visto apenas como uma forma de ofertar serviços e informações ao cidadão.

Desta forma, conclui-se que a democracia eletrônica não pode ser vista como uma substituta do atual sistema, haja vista a grande quantidade de cidadãos que não possuem computador ou acesso a internet. Porém, ela é uma ótima alternativa àqueles que, por algum motivo, não podem participar dos processos democráticos que exigem a presença do cidadão. O conceito de democracia eletrônica não se refere a mudança abrupta do atual processo, ela é, na verdade, um complemento e reforço ao atual processo pelo uso das TIC s. É uma alternativa ao modelo em vigência.

## 5 Referências

- BELANGER, F.; HILLER, J. S. A framework for e-government: privacy implications. *Business Process Management Journal*, v. 12, n. 1, p. 48-60, 2006.
- BOYD, Ovid Pacific. What Are the Future Possibilities of eDemocracy? A Discussion Paper: EGOV 2007, LNCS 4656, pp. 401-411, 2007.
- BRÄUER, Marco von; BIEWENDT Thomas. Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2005 - Zweites Website-Ranking der Initiative eParticipation. Disponível em <[www.initiative-eparticipation.de/studie\\_eparticipation.pdf](http://www.initiative-eparticipation.de/studie_eparticipation.pdf)> Acessado em 11 de março de 2008.
- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. 698p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; 1) ISBN 8521903294.
- CGI. Comitê Gestor da Internet no Brasil. TIC Domicílios e Usuários 2007. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>. 2008>.
- DI MARIA, Eleonora; RIZZO, Luca Simone. E-Democracy: The Participation of Citizens and New Forms of the Decision-Making Process; On Line Citizenship. Springer US, 2006

- DORRIS, Ann. Intergovernmental Solutions Newsletter. US Government, General Services Administration. Washington, DC. Nº 8, 2000. 21p.
- EKELIN, A (2006) To be or not to be active: Exploring practices of eParticipation. Accepted fullresearch paper for presentation at the DEXA/EGOV06 conference in Krakow, Poland, September 2006.
- FOUNTAIN, Jane E. Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. New York: The Brookings Institution, 2001.
- GARCIA, Thais Helena Bigliazzi; POMAR, Claudia Diaz; HOESCHL, H. C.; BARCELLOS, Vania. A democracia na era do governo eletrônico. In: II Simposio Internacional de Propriedade Intelectual, Informação e Ética - Ciberética, 2003, Florianópolis. Anais do II Ciberética, 2003. v. 1. p. 1-16.
- HANSEN, H.S., REINAU, K.H.: The Citizens in E-Participation. Lecture Notes in Computer. Science, Vol. 4084. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg New York
- HETTICH, Joachim. Chancen und Grenzen internetgestützter Verfahren der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Disponível em <[http:// www.e-participation.de/](http://www.e-participation.de/)> Acessado em 19 de dezembro de 2007
- HOESCHL, Hugo César. Pesquisa Jurídica na Internet. Florianópolis: UNISUL, 2002. Material Didático.
- HOLMES, D. EGov: eBusiness strategies for government. Londres: Nicholas Brealey Publishing, 2001. Reimpressão.
- JONES, Bill California Internet Voting Task Force, A Report on the Feasibility of Internet Voting, Jan., 2000
- KIMBALL, Ralph; MERZ, Richard. Data Webhouse: Construindo o Data Warehouse para a Web. Rio de Janeiro, Campus, 2000
- LAN, Ling. Enhancing e-Democracy Via Fiscal Transparency: A Discussion Based on China's Experience. In Lecture Notes in Computer Science Publisher Springer; Berlin / Heidelberg. Pág. 57/69
- MACIEL, Cristiano. Um Método Para Mensurar O Grau De Maturidade Na Tomada De Decisão Edemocrática. Tese

- apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutor em Computação, no programa de Pós-Graduação em Computação da Universidade Federal Fluminense, 2008.
- MACINTOSH, A. and SMITH, E. (2002); 'Citizen Participation in Public Affairs'; Proceedings of DEXA 2002, the 1st International Conference on Electronic Government - EGOV 2002; France, September 2002.
- MAGAGNIN, Renata Cardoso. Um Sistema de Suporte à Decisão na internet para o planejamento da Mobilidade Urbana ; orientador Antônio Nelson Rodrigues da Silva. São Carlos, 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil: Transportes - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.
- MAMBREY, P. Networked ICT to foster e-democracy; in: R. Traunmuller (Ed); Electronic Government, Third International Conference, EGOV 2004, Spain, 2004 Proceedings. Springer (Lecture Notes in Computer Science; Vol. 2739)
- MÄRKER, Oliver (2000): Internet-basierte Bürgerbeteiligung in der Stadt- und Regionalplanung. In: Streitkultur. Magazin für Politik und Kultur in Europa, H.1 (Bürgerbeteiligung - Herausforderung für die kommunale Demokratie), S. 9-11, Bonn.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 149
- MOODY, R. (2007) Assessing the role of GIS in E-government: A Tale of E-participation in Two Cities. In WIMMER, M., SCHOLL, H. & GRONLAND, A. (Eds.) EGOV 2007. Berlin, Springer
- OECD. Promise and problems of e-democracy : challenges of online citizen engagement. English; Paris. 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>.
- OLIVEIRA, Thiago Paulo Silva de; HOESCHL, Hugo Cesar; SEABRA, Fernando. Portais Municipais e Tecnologias de Inteligência de Negócios para exercício da e-Cidadania e elaboração do Planejamento Público Municipal: Um estudo exploratório. In: 37 Jaiio - Simposio sobre la Sociedad de la Información, 2008, Santa Fé. Anales da 37 Jaiio. Buenos Aires: Sadio, 2008.



- PACHECO, R. C. S.; KERN, Vinícius Medina; STEIL, Andrea Valéria. Aplicação de arquitetura conceitual em plataformas e-gov: da gestão da informação pública à construção da sociedade do conhecimento. *Revista Ponto de Acesso (RPA)*, v. 1, p. 71-87, 2007. L
- PANKOWSKA, Malgorzata: Virtual Organizations For Municipalities. *Virtual Enterprises and Collaborative Networks 2007*: 619-626
- RASMUSSEN, L., DAVENPORT, E. and HORTON, K. (2006). Initiating [E-]Participation Through a Knowledge Working Network.. In , *Proceedings of International Conference on eGovernment and eBusiness (i3e; IFIP - TC6)*. Finland: Turku.
- ROVERONI, A. J. CIBERCIDADANIA: Modelos para Discussão em Espaços Públicos Digitais Não-Estatais. In: *IV CONeGOV - Conferência Sul-Americana e C&T aplicada ao Governo Eletrônico*, 2007, Palmas/TO. *Anais da IV Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico - CONeGOV*. Florianópolis: Editora Digital Ijuris, 2007.
- UNPAN. United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance. Release Date: April, 2008. ISBN 13: 9789211231748.
- VON KORFF, Fritz (1999): *Kommunale Demokratie und Internet*. In: Kamps, Klaus: *Elektronische Demokratie, Perspektiven politischer Partizipation*, Wiesbaden. Tapper, Computer Law (Longman: London 1989).



# PRIVACIDADE E TRANSPARÊNCIA NO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Danilo Doneda<sup>1</sup>

**RESUMO.** O crescimento dos fluxos de informação faz com que esta assuma papel central na definição do modo de exercício das liberdades pessoais. É na liberdade de informação e na proteção de dados pessoais que ocorre a definição do perfil destas liberdades, principalmente através da proteção de dados pessoais e levando em conta as necessidades de transparência e de acesso à informação pública - uma harmonização que deve levar em conta a unidade do tratamento jurídico do tema da informação.

**PALAVRAS CLAVE.** 1. Privacidade; 2. Informação; 3. Acesso à informação pública; 4. liberdade de informação; 5. Habeas Data; 6. Sociedade da Informação.

**ABSTRACT.** Ever-increasing flow of data has made information itself become an essential issue when translating some of the fundamental individual freedoms in Information Society. Freedom of information and data protection must be linked to these freedoms and also be treated as two increasingly related fields, as

---

<sup>1</sup> Professor de Direito Civil e Consultor da UNESCO/MCT.  
ddoneda@gmail.com.

they are related to an unique fundamental question - the uniformity of the issue of information to the Law.

KEYWORDS. 1. Privacy; 2. Information; 3. Access to public information; 4. Freedom of informations; 5. Habeas Data; 6. Information Society.

## 1. Introdução

Um dos pressupostos da Sociedade da Informação é a convergência e modelagem de uma consistente parcela das relações em torno do fluxo informacional. A ampla disponibilidade de meios para o tratamento da informação faz com que este fluxo informacional crie novas possibilidades de comunicação bem como modifique concretamente formas anteriormente constituídas desta comunicação.

Esta convergência não se dá de forma opaca - pelo contrário, ela deixa marca dos seus efeitos tanto sobre as comunicações em si como nas relações que ajuda a realizar e definir. Dito de outro modo, as possibilidades criadas pelas tecnologias da informação são fatores determinantes da própria natureza das comunicações e dos produtos e serviços que hoje são dela decorrentes.

A informação, seu perfil e suas possibilidades vão, portanto, moldar uma grande parcela das relações que mais diretamente afetam, hoje, a nossa vida cotidiana. demandando atenção especial do ordenamento jurídico para atualizar as garantias tradicionais da liberdade para que estas possam reproduzir neste plano, que poderíamos denominar de “informacional”, as mesmas garantias e prerrogativas que seriam naturais em um ambiente não modelado pela informação.

A partir deste panorama geral, há duas garantias específicas referentes à informação que hoje dispõem de uma tradição já consolidada e que enfrentam novos desafios para a sua harmonização na Sociedade da Informação. Estas são as garantias do acesso à informação e a da proteção dos dados pessoais. Como a intensificação nos fluxos de informação provoca novas demandas fortes em relação à transparência e à privacidade, criando um foco de

tensão entre ambos, uma das soluções para estabelecer um balanceamento entre ambas é a abordagem desta problemática a partir das mudanças e nuances da categoria principal da qual ambas derivam – que é o problema da informação. O reconhecimento da unidade do problema da informação é, portanto, essencial para a correta disposição e resolução desta tensão.

## 2. Informação e liberdade

A noção de liberdade não se configura de forma idêntica em qualquer período ou ambiente. Tome-se, por exemplo, um célebre discurso proferido em 1819 por Benjamin Constant,<sup>2</sup> no qual este comparava a liberdade dos povos da antiguidade clássica com a liberdade dos modernos para concluir, em síntese, pela marcante diferença com que a liberdade era sentida e experimentada em ambos os casos. Para os antigos, a liberdade consistia basicamente na participação em decisões sobre o destino do próprio povo e de seu governo, sem que houvesse uma noção de esfera individual autônoma. Para os modernos, a liberdade acaba tendo conteúdo diverso: sem exercer o poder político de forma direta, porém através da instituição da democracia representativa, moldou-se a noção de liberdade à livre escolha individual e da autonomia pessoal, dentro das quais a tutela da propriedade privada e também de uma esfera privada pessoal era imprescindível.

Partindo da ilustração de Benjamin Constant e avançando de forma livre no tempo, não é possível reconhecer uma ruptura brusca entre a concepção moderna de liberdade e os valores presentes nas sociedades ocidentais contemporâneas. De uma forma geral, como exemplo, tanto o direito de propriedade como a proteção de uma esfera privada e, talvez principalmente, o desenvolvimento dos fluxos

---

2 Benjamin Constant. “De la liberté des anciens comparée à celle des modernes”, in: *Oeuvres politiques de Benjamin Constant*. T. 2. Paris: Charpentier, 1874, pp. 258-287.

comerciais (outra consequência que o autor apontava como oriunda da concepção moderna de liberdade) apresentam-se com vigor em nosso ordenamento jurídico. O que não significa que não possamos notar uma sensível mudança na concepção de liberdade em nosso tempo, que não pode mais ser associada somente à predominância do poder individual, como na concepção liberal de Constant.

À parte uma análise de caráter política mais aprofundada, que não é objeto do presente estudo, ocorre também que as formas de exercício da liberdade sofisticaram-se e se tornaram muito mais complexas. Entre os motivos principais para isto, há que se destacar o desenvolvimento do comércio e a escalada da economia da informação, na qual bens imateriais assumem papel central como fator de desenvolvimento econômico e social.<sup>3</sup>

Não foi somente o aumento no fluxo de informações que influenciou esta mudança na concepção de liberdade. Com o tempo, institutos jurídicos que procuravam tutelar a liberdade típica dos modernos, como por exemplo a propriedade privada, o princípio da isonomia ou a liberdade contratual, foram absorvendo elementos capazes de garantir sua legitimidade em uma sociedade na qual tornou-se fundamental a preocupação com a igualdade material e não somente formal. Assim, valores como a equidade, a solidariedade social e a justiça distributiva passaram a ser estampados em institutos que antes eram apanágio de um liberalismo jurídico bastante forte. Daí se contam as limitações ao direito de propriedade, o dirigismo contratual e outras iniciativas que proporcionaram um novo perfil ao ordenamento jurídico, através, por exemplo, de normas de natureza cogente e protetiva.

A forma pela qual estas modalidades de liberdade são exercidas passou a ser cada vez mais dependente da informação.

---

3 O germe desta idéia, aliás, já se encontra no discurso de Benjamin Constant, para o qual o desenvolvimento do comércio e das liberdades pessoais só podia ocorrer com o aumento das comunicações entre as pessoas.

A liberdade de informação já era reconhecida como um direito fundamental em países ocidentais desde finais do século XVIII,<sup>4</sup> concebida como “a liberdade que protege um todo constituído pelo direito à ser informado, a formar a sua opinião com base nesta informação e a exprimir a sua opinião a outrem”.<sup>5</sup> Desde suas primeiras formulações, a liberdade de informação se posicionou como uma especialização da liberdade de expressão, esta compreendendo a prerrogativa genérica de exprimir as próprias opiniões, idéias, informações e, assim, assumindo função essencial tanto como um direito fundamental quanto como ingrediente necessário ao correto equilíbrio político nas democracias representativas.

### 3. O problema jurídico da informação

A informação costuma ser referida como a “matéria-prima” das novas engrenagens econômicas e sociais desencadeadas na Sociedade da Informação. À parte a valoração que ela pode receber como bem jurídico e econômico, é necessária uma breve inclusão sobre suas próprias características e possibilidades.

A dificuldade em determinar as características da informação e, conseqüentemente, de enquadrar seus eventuais efeitos jurídicos, se demonstrou patente a partir do momento em que ela passou a exercer sua influência para além dos meios físicos que lhe garantiam uma forma concreta. Um dos autores que se defrontou diretamente com o problema, Norbert Wiener, marcou este desafio com um conhecido aforisma segundo o qual *information is information not matter or energy*<sup>6</sup> - ressaltando uma eventual estraneidade da informação em relação aos elementos do mundo físico, a matéria e a

---

4 Tal concepção properou a partir de John Stuart Mill, cf. *Ensaio sobre a liberdade*. São Paulo: Escala, 2007.

5 Maria Eduarda Gonçalves. *Direito da informação*. Coimbra: Almedina, 1994, p. 24.

6 Norbert Wiener. *Cybernetics*. Cambridge: The MIT Press, 1965 p. 132.

energia. Afora as possíveis derivações desta afirmação, o que é relevante no momento é que a informação passou a ser percebida como uma nova força motriz, cujas características eram novas.

O homem pode ser considerado, sob certo ângulo, como um processador de informações, tal qual como de alimentos e energia. O homem recebe informações, delimita seu universo a partir das informações que recebe. Suas ações podem ser determinadas pelas informações que obtém, bem como pelo uso que delas faz. Por outro lado, o homem também é produtor de informações. Informações estas que podem igualmente influenciar outros homens, modelando a impressão e a concepção que outras pessoas tenham sobre cada um de nós.

Em suma, como uma série crescente de ações humanas e, conseqüentemente, de relações jurídicas, passam pelo filtro da informação, temos que a garantia de que o seu fluxo para o homem e a partir do homem não seja viciado ou distorcido constitui-se em um dos mais relevantes problemas jurídicos do nosso tempo.

Assim considerado, o núcleo básico do problema jurídico da informação pode ser identificado nos instrumentos destinados a: (i) proporcionar aos interessados a tutela de suas próprias informações; (ii) proporcionar acesso a informações de qualidade e relevância.

O desenvolvimento acelerado das tecnologias da informação suscitou a elaboração de instrumentos que garantam ambas as necessidades. No entanto, como ocorre em situações nas quais o direito é chamado a regular um cenário moldado por uma tecnologia de ponta cujos contornos ainda não se encontram bem definidos, a própria compreensão deste cenário bem como a avaliação dos métodos de maior eficácia costumam ser tormentosos. Assim, torna-se necessário, igualmente, que o ordenamento jurídico facilite e garanta a utilização das novas tecnologias da informação, ao mesmo tempo que estabeleça meios de garantia e proteção contra utilizações indesejáveis destas mesmas tecnologias.

Verificamos a tendência do ordenamento delinear o tema da informação em torno de cortes como o da liberdade de informação,



do acesso à informação ou da proteção de informações. Cabe agora o questionamento sobre qual é, afinal, este objeto denominado informação.

O termo “informação” presta-se igualmente a sintetizar, em determinados contextos, a própria liberdade de informação como fundamento de uma imprensa livre, bem como o próprio direito à informação.<sup>7</sup> O direito à informação, conforme já aludido, constitui-se na primeira manifestação concreta do interesse do ordenamento jurídico pelo tema. Sua posição como direito fundamental hoje é bastante sólida, podendo ser mencionado neste sentido o artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

*Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.*

O direito à informação reflete diretamente uma concepção de liberdade que permite, em suma, proporcionar ao homem luzes para interpretar de forma autônoma o mundo que lhe cerca, bem como para dele participar de forma ativa.

Porém, um perfil particularmente instigante da informação e que apresenta imensa importância para a sua relação com a liberdade contemporânea está ligada ao regime a ser aplicado ao tratamento de informações pessoais.

A informação pessoal apresenta uma ligação concreta com a pessoa, sendo uma informação referente a uma pessoa determinada ou determinável. Este gênero de informações torna-se constantemente mais disponível para uma miríade de utilizações, basicamente por conta da facilidade e baixo custo de sua coleta e armazenamento com os meios digitais hoje disponíveis. Podemos afirmar que, hoje, a informação deixa traços cada vez mais perceptíveis e difíceis de

---

7 Sobre o tema, v. Luis Gustavo Grandinetti de Carvalho. *Direito de Informação e Liberdade de Expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

cancelar, e que o seu armazenamento fácil e barato tornou-se em um incentivo econômico para que se mantenham informações antes mesmo de refletir sobre seu eventual uso.

A informação pessoal deve observar certos requisitos para sua caracterização. Uma determinada informação pode possuir um vínculo objetivo com uma pessoa, revelando algo sobre ela. Este vínculo significa que a informação refere-se às características ou ações desta pessoa, que podem ser atribuídas a ela em conformidade à lei, como no caso do nome civil ou do domicílio, ou então que são informações provenientes de seus atos, como os dados referentes ao seu consumo, informações referentes às suas manifestações, como sobre opiniões que manifesta, e tantas outras. É importante estabelecer este vínculo objetivo, pois ele afasta outras categorias de informações que, embora também possam ter alguma relação com uma pessoa, não seriam propriamente informações pessoais: as opiniões alheias sobre esta pessoa, por exemplo, a princípio não possuem este vínculo objeto; também a produção intelectual de uma pessoa, em si considerada, não é *per se* informação pessoal (embora o fato de sua autoria o seja). Pierre Catala identifica uma informação pessoal quando o objeto da informação é a própria pessoa:

*Mesmo que a pessoa em questão não seja a 'autora' da informação, no sentido de sua concepção, ela é a titular legítima de seus elementos. Seu vínculo com o indivíduo é por demais estreito para que pudesse ser de outra forma. Quando o objeto dos dados é um sujeito de direito, a informação é um atributo da personalidade.*<sup>8</sup>

O Conselho Europeu, através da Convenção de Estrasburgo, de 1981, ofereceu uma definição que condiz com esta ordem conceitual. Para a Convenção, informação pessoal é “qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou susceptível de identificação”.<sup>9</sup> É explícito, portanto, o mecanismo pelo qual é

---

8 Pierre Catala., “Ebauche d’une théorie juridique de l’information”, in: *Informatica e Diritto*, ano IX, jan-apr. 1983, p. 20.

9 Convenção nº 108 – Convenção para a proteção das pessoas em relação ao tratamento automatizado de dados pessoais, art. 2º.

possível caracterizar uma determinada informação como pessoal: o fato de estar vinculada a uma pessoa, revelando algum aspecto objetivo desta.

#### 4. Informações pessoais

A informação pessoal transformou-se na última e, hoje, provavelmente, na maior fronteira da tutela da privacidade.<sup>10</sup>

Esta guinada, que acabou por plasmar o próprio conteúdo do termo privacidade, pode ser verificada com clareza nas construções legislativas e jurisprudenciais que afrontaram o tema nos últimos 40 anos, das quais algumas referências mais significativas poderiam ser a concepção de uma *informational privacy* nos Estados Unidos, cujo “núcleo duro” é composto pelo direito de acesso a dados armazenados por órgãos públicos e também pela disciplina de proteção de crédito; assim como a autodeterminação informativa estabelecida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão<sup>11</sup> e a Diretiva 95/46/CE da União Européia (relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados), com todas as suas consequências.

Trata-se, portanto, de uma tendência à concentração das questões referentes à privacidade nas hipóteses que implicam no tratamento de dados pessoais, sugerindo fortemente que, por uma questão de eficácia jurídica, o ordenamento se preocupe imediatamente com a regulação do tratamento destes dados, visando a proteção mediata e completa do titular dos dados, que é a pessoa. Ressalte-se, no

---

10 Sobre o tema, v. Danilo Doneda. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar: 2006.

11 A sentença de 15 de dezembro de 1983 do Tribunal Constitucional Federal alemão consolidou a existência de um “direito à autodeterminação informativa” (*informationelle selbstbestimmung*), que consistia no direito de um indivíduo controlar a obtenção, a titularidade, o tratamento e transmissão de dados relativos à sua pessoa.

entanto, que a proteção dos dados pessoais, durante seu desenvolvimento como matéria jurídica, manteve o nexo de continuidade com a disciplina da privacidade, da qual é uma espécie de herdeira, atualizando-a e impondo-lhe características próprias.

O seu desenvolvimento acarretou que, forçosamente, questões relacionadas à privacidade cada vez refletissem o fato de havia passado a ser a informação pessoal, com todas as suas características, que vinculava a sua tutela e redefinia seu campo de atuação e os remédios jurídicos cabíveis. Assim, a privacidade passou a se condicionar ainda mais à tecnologia, cujo desenvolvimento marcava indelevelmente as novas possibilidades de tratamento da informação.

A menção à tecnologia e à privacidade como bases para a definição da personalidade moderna não era de forma alguma uma novidade - aliás, o clássico artigo *The right to privacy*, de Warren e Brandeis, que ajudou a definir as feições atuais do direito à privacidade acaba por a vincular diretamente aos avanços tecnológicos já no ano de 1890.<sup>12</sup>

## 5. Privacidade e a proteção de dados pessoais

Esta forte ligação da privacidade com as informações pessoais influenciou, conforme ressaltado, as modalidades de tutela da privacidade, no que foi uma mudança quantitativa. Ao invés de um direito puramente individual, a privacidade assumiu também caráter coletivo - visto que o uso abusivo de dados pessoais pode se referir a grandes grupos de pessoas e não somente a indivíduos determinados. Ela também assumiu um forte caráter internacional, dada a facilidade dos dados pessoais superarem limites espaciais, incentivando a harmonização legislativa entre diversos países e

---

12 “Instantaneous photographs and newspaper enterprise have invaded the sacred precincts of private and domestic life; and numerous mechanical devices threaten to make good the prediction that ‘what is whispered in the closet shall be proclaimed from the house-tops’.” Samuel Warren, Louis Brandeis. “The right to privacy”, 4 *Harvard Law Review* 193 (1890), pp. 19.

blocos comerciais. E, de uma forma geral, a privacidade tornou-se um componente ainda mais importante para a composição dos valores da liberdade e igualdade que o cidadão de um determinado país pode usufruir.

A informação - e esta é mais uma dificuldade derivada da sua natureza - depende do contexto. Em determinadas circunstâncias ou lugares, uma informação pessoal pode ser revelada sem consequências negativas. Em outros, não. Assim, desenvolveu-se a idéia de que seria necessário um critério para legitimar a utilização de informações pessoais por terceiros, critério este que recaiu sobre o consentimento do titular. Até hoje o consentimento é peça fundamental para que uma determinada informação pessoal tenha seu tratamento autorizado.

O critério do consentimento, porém, não basta, e isto se verificou logo no início das primeiras tentativas de legislar a respeito. O consentimento supõe o conhecimento do titular das informações sobre o tratamento destas, bem como sobre as suas consequências - algo que poucas pessoas têm. Para sanar este *deficit*, foram desenvolvidas as noções como a do direito de acesso às próprias informações pessoais e a transparência em relação à existência dos bancos de dados de informações pessoais e dos seus critérios básicos de funcionamento.

A íntima ligação que a proteção de dados começava a apresentar com a liberdade e a complexidade das situações que poderiam daí advir originaram um outro foco de preocupações, que era o tratamento de dados sensíveis.

A categoria dos dados sensíveis - que são, em suma, dados que revelam informações sobre uma pessoa que podem potencialmente dar origem à discriminação caso sejam conhecidos por terceiros - além de levar aos seus limites o nível de proteção concedido aos dados pessoais, constitui um ponto de análise valioso por possibilitar identificar a sensibilidade de um ordenamento aos problemas mais graves que envolvem a informação pessoal e as garantias fundamentais da pessoa, como a sua própria liberdade.

Isso se dá pelo fato que a tutela dos dados sensíveis não corresponde, como em outros casos, a uma espécie de extensão das prerrogativas típicas da privacidade aplicadas ao cenário do tratamento automatizado de dados pessoais. No caso dos dados sensíveis, mais do que a privacidade, estão em jogo outros aspectos da personalidade merecedores de tutela como a igualdade (consubstanciada na garantia de não-discriminação por meio dos dados sensíveis) e a própria liberdade (presente na garantia de uma ampla liberdade de ação independente de restrições aplicadas por terceiros a partir de considerações com base em informações sensíveis). A bem da verdade, a noção de que o controle sobre os próprios dados pessoais seja uma garantia da própria dignidade - sendo, decididamente, mais do que uma expansão ou atualização das antigas concepções sobre a privacidade - conta com um forte argumento a seu favor na observação da categoria dos dados sensíveis e das suas características estruturais.

A categoria dos dados sensíveis emergiu da prática de alguns ordenamentos e também de considerações de alguns dos pioneiros que trataram da matéria, ao verificaram a existência de certos dados cuja natureza intrínseca os tornassem mais inclinados a revelar aspectos da personalidade capazes de submeter seu titular a um julgamento inoportuno por terceiros, diminuindo-lhe o campo de escolhas de vida e submetendo-a a modalidades de discriminação, preconceito e controle.<sup>13</sup> Para a identificação de quais seriam os

---

13 Mencione-se apenas como um exemplo de uma informação que tipicamente pode dar azo a posturas discriminatórias e restritivas da liberdade - por exemplo, os dados genéticos de uma pessoa, capazes de proporcionar um conhecimento probabilístico acurado sobre a eventualidade do desenvolvimento de determinadas patologias durante seu período de vida. Uma informação deste gênero pode ser de extremo interesse para seus potenciais empregadores, por exemplo, ou para seguradoras ou administradoras de planos de saúde que, de posse destas informações, poderiam adaptar o relacionamento que teriam com cada empregado ou cliente. Do ponto de vista destes sujeitos, a reação torna-se mais segura por diminuir o seu risco intrínseco; do ponto de vista da pessoa em si, cria-se o grande dilema de criar uma categoria de sujeitos que não possam conseguir emprego ou o possam somente sob más condições em vista de uma determinada configuração

dados que se prestassem a proporcionar tais efeitos, a Diretiva 95/46/CE, por exemplo, qualificou como sensíveis os “dados pessoais reveladores de origem racial ou étnica, opiniões políticas, convicções religiosas ou filosóficas, associação a sindicatos e o processamento de dados envolvendo a saúde ou a vida sexual”.<sup>14</sup>

É verdade que, como é eventualmente lembrado, qualquer dado pessoal e não somente o dado sensível é passível de, em determinadas circunstâncias, dar origem à discriminação ou ao controle, diminuindo as liberdades de escolha de uma pessoa. Os efeitos geralmente atribuídos ao tratamento indiscriminado dos dados sensíveis também podem ocorrer quando da manipulação de dados não sensíveis - tanto é que os dados não sensíveis também merecem proteção, apenas em uma escala inferior. O motivo dos dados sensíveis merecerem uma proteção mais intensa é justamente uma consideração probabilística de que tais dados são mais aptos a apresentarem problemas mais graves quando de sua má utilização - daí exatamente o fato de denominá-los como “sensíveis” em relação aos demais, enfatizando sua peculiaridade neste sentido.

Reconhecida a existência e as características destes dados sensíveis, restou às normativas que tratam do tema estabelecer as modalidades de proteção especialmente assinaladas a estes dados. Na União Européia, por exemplo, a Diretiva 95/46/CE estabeleceu um princípio de padrão e exceção pelo qual o processamento de dados

---

genética que os revela como menos aptos; ou então restringiria e até impediria o acesso desta mesma pessoa a um seguro pessoal ou a um plano de saúde que, por suas características genéticas, aumentaria o valor de seu seguro ou plano de saúde. A questão é relevante a ponto de que uma das poucas iniciativas relacionadas à proteção de dados pessoais que contam com boas chances de tornar-se lei federal nos Estados Unidos ser exatamente o chamado GINA - *Genetic Information Nondiscrimination Act* - aprovado pelo Senado no dia 24 de abril de 2008.

14 Art. 8.1 da Diretiva 95/46/CE. Na argentina, a Lei 25.326 sobre Proteção de dados pessoais inclui entre suas definições no ser. art. 2. os dados sensíveis como “Datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual”.

sensíveis como padrão é proibido, porém permitiu um número limitado de hipóteses de exceção – em particular nos casos em que o processamento ocorreria no melhor interesse do titular dos dados.

Uma tutela diferenciada para os dados sensíveis pode ser verificada, por exemplo, na sistemática de sua atuação no direito italiano: neste ordenamento, para que os entes públicos possam realizar o tratamento de dados sensíveis, é necessária uma norma que o permita; já para que entes privados o façam é imprescindível, além do consentimento informado do titular do dado, uma autorização específica da Autoridade italiana de proteção de dados pessoais.<sup>15</sup> Tal autorização será dada após considerar, entre outros fatores, a proporcionalidade entre o objetivo a ser alcançado com o respectivo tratamento e o dano, real ou potencial, ao titular dos dados sensíveis. Em um quadro normativo deste gênero, como assinala Stefano Rodotà, revela-se fortemente a opção por uma tutela positiva da dignidade humana, baseada no artigo 1º da Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, que exige que a dignidade humana deve ser “respeitada e protegida”.<sup>16</sup>

Desta modalidade de tutela, podem ser extraídas algumas conclusões.

Primeira, que o paradigma da inviolabilidade da vida privada, enunciação clássica cujas variantes ressoam na legislação brasileira e de outros países, revela-se pouco realista ao se aplicar de forma absoluta aos fenômenos típicos de proteção de dados: conforme já examinado, existe efetivamente a possibilidade de penetrar em

---

15 “Os dados sensíveis somente podem ser tratados com o consentimento por escrito do seu titular e a prévia autorização do Garante, observando-se os pressupostos e os limites estabelecidos pelo presente Código, bem como pela lei e pelos regulamentos”. trad. livre do art. 26,1 do *Codice in materia di protezione dei dati personali* (Decreto legislativo n. 196, de 30 de junho de 2003).

16 Assim estabelece a Carta de Direitos Fundamentais da União Européia (2000/C 364/01):

“Artigo 1º - Dignidade do ser humano

A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida.”



determinados espaços privados, desde que observados certos requisitos como, por exemplo, o consentimento do interessado e uma fundamentação razoável e proporcional aos fins almejados.<sup>17</sup> A inviolabilidade, matizada com caráter absoluto e típica de um determinado período de maturação da categoria dos direitos da personalidade, não pode ser aplicada ao tratamento de dados pessoais como característica genérica, a não ser após uma relativização que, de fato, acaba por esvaziar seu próprio conteúdo e razão de ser. Também não é adequada pelo motivo das ferramentas típicas para o controle do fluxo de informações pessoais (e inclusive dos dados sensíveis) terem caráter mediador e dinâmico, servindo para a autodeterminação da esfera privada levando em conta as particularidades de cada situação, e não como meros escudos, como no paradigma anterior.<sup>18</sup>

Uma outra conclusão diz respeito aos valores tutelados através da proteção objetiva dos dados sensíveis, que já não são somente aqueles que podem ser reconduzidos à proteção da privacidade em um sentido “clássico”. Note-se que a tutela extremamente forte prevista pelo legislador italiano situa-se acima de uma regra genérica segundo a qual a qualificação necessária para a colocação de uma informação pessoal em circulação é a obtenção do consentimento do titular desta informação. Aqui, o mero consentimento não basta e o fato de se requerer uma autorização de órgão público reflete

---

17 Tome-se, por exemplo, o caso de uma Igreja e a sua possibilidade de administrar um banco de dados no qual constem os nomes de seus paroquianos. A informação referente à fé religiosa é uma informação sensível, não obstante neste caso o seu tratamento é legítimo por ser a única forma de atingir o objetivo desejado e por ser proporcional ao fim almejado, por não implicar em qualquer discriminação às pessoas nele presentes. Caso semelhante se dá com os dados tratados no âmbito sanitário, como históricos clínicos ou prontuários: tais dados, se por um lado devem ser tratados com extrema parcimônia e dentro de limitações específicas por terceiros em geral, hão de ser tratados pelos profissionais da área médica sempre que estes deles os necessitem para atividades ligadas à terapia e diagnóstico do titular dos dados sensíveis.

18 Neste paradigma, a proibição absoluta do tratamento de dados sensíveis não é uma alternativa realista.

diretamente o fato que a norma procura garantir não somente a intimidade ou a autonomia do cidadão, porém a sua igualdade - componente essencial da dignidade humana que é posta em risco quando do tratamento de dados sensíveis.

O fator realmente relevante que faz com que a lei estabeleça uma tutela mais forte para os dados sensíveis é o risco da classificação, de estigmatização do indivíduo por conta da divulgação de suas convicções pessoais mais íntimas. Tal proteção se afigura, ainda, como um dos “paradoxos da privacidade”, conforme observa Stefano Rodotà, justamente porque o efeito da proteção específica destinada aos dados sensíveis não é somente ou especificamente o fortalecimento da esfera privada, senão a “garantia plena de sua esfera pública através do exercício incondicional dos direitos civis e políticos” - justamente através da atribuição de conotações fortemente privadas a tais informações com o objetivo de garantir a esfera pública.<sup>19</sup> Em outras palavras, a privacidade é fortalecida com o objetivo de assegurar uma ampla liberdade de ação na esfera pública - em um paradoxo emblemático do novo papel assumido pela privacidade na Sociedade da Informação.

O Habeas Data, além de simbolizar correntes doutrinárias que verificaram a necessidade de regular o fluxo de informações pessoais como medida necessária para a garantia da liberdade, é também o *nomen iuris* do instrumento moldado pelo legislador brasileiro para garantir o acesso e retificação de dados pessoais em poder de terceiros. O Habeas Data, no ordenamento jurídico brasileiro, é uma ação constitucional com a função de garantir ao cidadão o acesso a seus dados pessoais em poder de terceiros. Como instituto, foi previsto com primazia pela Constituição de 1988 e apresenta a peculiaridade de ter influído em outras legislações latino-americanas.

Esta sua inserção em outros ordenamentos latino-americanos não chega a surpreender. Afinal, fatores de ordem geopolítica parecem

---

19 Stefano Rodotà. *La vita e le regole*. Milano: Feltrinelli, 2007, pp.107-108.

ter contribuído decisivamente para isso. Um instituto do gênero tenha uma especial razão de ser em sociedades recém-saídas de regimes militares, como ocorria em diversos países latino-americanos na década de 1980, em cujas sociedades persistia o trauma pelo uso autoritário da informação.<sup>20</sup> Após o fim destes regimes, um instrumento para a requisição das informações pessoais em mãos do poder público era desejado e necessário, seja para a tutela dos direitos fundamentais envolvidos como também pelo seu importante papel na formação de uma cultura democrática. É este o breve arcabouço histórico da situação em que foi concebido o Habeas Data, para proporcionar ao cidadão um instrumento para conhecer diretamente e, se necessário, retificar as informações sobre sua própria pessoa armazenadas em bancos de dados.<sup>21</sup>

A maior inspiração do nosso legislador não era uma eventual influência do pensamento jurídico europeu ou norte-americano, cuja experiência com a temática relativa à utilização da tecnologia para o processamento de dados pessoais já era desenvolvida. Podemos especular sobre um particularismo, entre cujas causas está o fato de que as consequências derivadas de tais tecnologias apresentam-se, de forma geral, defasadas e atenuadas na América Latina do que em países desenvolvidos. Também conta, decisivamente, a falta de um modelo bem estruturado e claro para servir como exemplo - na época, as experiências européias ainda desenvolviam-se isoladamente, cada qual com suas idiossincrasias.

---

20 A tal situação faz referência Luís Roberto Barroso: “Uma das distorções mais agudas do ciclo militar-autoritário no Brasil (...) foi o uso e, sobretudo, o abuso na utilização de informações que diferentes organismos armazenavam sobre pessoas. (...) Envolvendo-se na política ordinária, os órgãos de segurança mergulharam em terreno pantanoso de perseguições a adversários, operando freqüentemente nas fronteiras da marginalidade. A chamada *comunidade de informações* passou a constituir um poder paralelo e agressivo, que, por vezes, sobrepunha-se ao poder político institucional, valendo-se de meios ilícitos para fins condenáveis”. Luís Roberto Barroso. “A viagem redonda: *Habeas Data*, direitos constitucionais e provas ilícitas”, in: *Habeas Data*. Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.). São Paulo: RT, 1998, p. 211.

21 Bancos de dados de caráter público, conforme será discutido a seguir.

De todo modo, podemos identificar algumas importantes influências externas, sendo a maior delas provavelmente a das Constituições de dois países europeus também recém-saídos de períodos ditatoriais, Espanha<sup>22</sup> e Portugal.<sup>23</sup> Nelas, apresentam-se dispositivos destinados a afrontar os problemas da utilização da informática e, no caso da Constituição portuguesa, uma referência bastante explícita à proteção de dados pessoais.

Como antecedentes legislativos mais imediatos, note-se que, mesmo antes de 1988, as legislações estaduais do Rio de Janeiro e de São Paulo possuíam leis que dispunham sobre o direito de acesso e retificação de dados pessoais, além de apresentar elementos que até hoje não foram expressos em normativa federal, como o princípio da finalidade ou o consentimento informado.<sup>24</sup>

O instituto do Habeas Data foi introduzido pela Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 5º, LXXII.<sup>25</sup> Seu caráter e seu

---

22 A Constituição espanhola de 1978 contém os seguintes dispositivos: Art. 18. – (...) 4. La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos (...) Art. 105. – (...) b) La Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”

23 A Constituição portuguesa de 1976 dispõe sobre a utilização da informática nos sete incisos de seu artigo 35º, no qual estabelece alguns parâmetros básicos para a proteção de dados pessoais.

24 Trata-se, no Rio de Janeiro, da Lei Estadual nº 824, de 28 de dezembro de 1984, originária de projeto do deputado Eduardo Chuahy, que “Assegura o direito de obtenção de informações pessoais contidas em bancos de dados operando no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”; e em São Paulo, da Lei Estadual nº. 5702, de 5 de junho de 1987, que “Concede ao cidadão o direito de acesso às informações nominais sobre sua pessoa”. Note-se que a lei paulista refere-se textualmente aos dados em arquivos da administração pública, “inclusive em fichários policiais”, o que parece indicar qual seria a provável motivação da norma.

25 Cujo teor é: “Conceder-se-á Habeas Data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

próprio *nomen iuris* são devidos à influência de José Afonso da Silva<sup>26</sup> e já estavam presentes no Projeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (conhecida como Comissão Afonso Arinos). A expressão *Habeas Data* foi pinçada por José Afonso da Silva, responsável por esta parte do projeto, da obra do espanhol Firmín Morales Prat.<sup>27</sup> No entanto, não é Morales Prat a quem se deve a expressão. Em 1981, Vittorio Frosini a utilizava com desenvoltura, após identificar uma “liberdade informática”, ou seja, uma extensão da liberdade pessoal como exigência imposta pelo desenvolvimento tecnológico, alude à importância do *Habeas Corpus* para a liberdade pessoal e acrescenta que: “poder-se-ia dizer, com uma paráfrase de caráter metafórico, que na legislação dos Estados modernos é necessário hoje um *Habeas Data*, um reconhecimento do direito do cidadão de dispor dos próprios dados pessoais, assim como ele tem o direito de dispor livremente do próprio corpo”.<sup>28</sup> E é tranquilamente possível retroceder ainda mais: note-se que Stefano Rodotà, em 1973, fez menção ao direito de acesso como um *habeas scriptum* – que seria um sinônimo para o

---

26 Clèmerson Merlin Clève. “*Habeas data*: algumas notas de leitura”, in: *Habeas data*. Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.). São Paulo: RT, 1998, p. 75.

27 O *habeas mentem* seria, para Morales Prat, um aspecto da “*privacy* pessoal” que atualizaria garantias tradicionais, como a liberdade de domicílio, a presunção da inocência, o direito de defesa, além de outros, que não estariam abarcados pelo “caduco” *Habeas Corpus* face às situações criadas pelo desenvolvimento tecnológico. Já o *Habeas Data* seria parte de uma estratégia integrada para a “construção de um estatuto jurídico da intimidade” que, considerando uma manifestação da *privacy* como um “direito de controle da circulação de informações pessoais” projetada sobre os bancos de dados, se traduziria em um direito de acesso a estes dados, acompanhado de faculdades em controlar seu conteúdo. Nas palavras do autor, se trata de “que o sujeito possa modular sua ‘identidade informática’ para que lhe seja fiel”. Firmín Morales Prat. *La tutela penal de la intimidad; “Privacy”, e informática*. Barcelona: Destino, 1984, pp. 30-43. A expressão *habeas mentem* tinha sido antes utilizada por Stefano Rodotà, em: “Progresso técnico e problemi istituzionali nella gestione delle informazioni”, in: *Privacy e banche dati*. Nicola Matteucci (cur.). Bologna: Il Mulino, 1981, p. 131.

28 v. Vittorio Frosini. “La protezione della riservatezza nella società informatica”, in: *Informatica e Diritto*. fascículo 1º, janeiro-abril, 1981, pp. 9-10.

Habeas Data.<sup>29</sup> Aquelas que parecem as menções absolutamente mais remotas do termo “Habeas Data” remetem, finalmente, ao ano de 1970: mencione-se o artigo de Steven Weber publicado na *University of San Francisco Law Review* intitulado *Habeas Data: The right of privacy versus computer surveillance*,<sup>30</sup> bem como a declaração prestada pelo professor Alan Westin à revista *National Geographic*, na qual afirma, após mencionar a função que exerceu o Habeas Corpus na época em que foi criado, que:

*Talvez precisemos hoje de uma espécie de ação de ‘Habeas Data’ – que obrigue tanto o governo como corporações privadas a revelar as informações que eles coletaram e que estão utilizando para realizar julgamentos sobre um indivíduo, e a justificar o porquê de fazê-lo.*<sup>31</sup>

O Habeas Data, como já intuía Westin, apresenta paralelos com o Habeas Corpus. Tal paralelismo justifica-se pela intenção de se aproveitar da carga semântica que a expressão acumulou, e serve para sua introdução como instrumento de garantia individual. A origem do Habeas Corpus é inglesa, mais especificamente a *common law* do alto medievo. Sua evolução posterior foi marcada pela edição de vários *Habeas Corpus Act*<sup>32</sup> – a começar pelo primeiro e mais frequentemente mencionado, de 1679. Blackstone referiu-se ao

---

29 Rodotà considerava este *habeas scriptum* uma garantia circunscrita a aspectos puramente defensivos da disciplina dos dados pessoais, inábil a formar a sua base. Stefano Rodotà. *Elaboratori elettronici e controllo sociale*. Bologna: Il Mulino, 1973, p. 121.

30 5 *U.S.F. Law Review* 358, pp. 358-377 (1970).

31 Peter White, “Behold the computer revolution”, in: *National Geographic*. vol. 138, novembro de 1970, p. 631.

32 O instituto evoluiu de uma possibilidade de petição direta ao soberano, que era mais uma possibilidade deste controlar a administração da justiça, para tornar-se uma garantia do cidadão perante os tribunais do Reino Unido. Para registro, a expressão utilizada, *habeas corpus ad subiiciendum*, é a abreviação de uma antiga fórmula processual do *common law*: “Praecipimus tibi quod ‘corpus’ x, in custodia vestra detentum, ut dictur, una cum causa captionis et detentionis suae, quocumque nomine idem x, censeatur in eadem, ‘habeas’ coram nobis apud Westminster, ‘ad subiiciendum’ et recipiendum ea quae cùria nostra de eo ordinari continget hac parte”. Paolo Biscaretti de Ruffia. “Habeas corpus” (verb.) in: *Enciclopedia del diritto*. v. XIX, Milano: Giuffrè, 1970, pp. 941-945.

Habeas Corpus como *the great and efficacious writ*<sup>33</sup> - e esta sua importância o acompanhou quando transportado para os Estados Unidos, assim como para outros países, mesmo os de tradição de *civil law*.

O Habeas Data, tal qual o Habeas Corpus, é um instituto de caráter remedial, como o *writ of mandamus* (EUA) ou o *amparo* (Espanha e diversos países da América Latina). No direito brasileiro, é uma das ações constitucionais que fazem parte de um conjunto de instrumentos para a garantia de direitos individuais e coletivos. Esta sua posição no ordenamento deve ser entendida no âmbito de uma reação, que se deu no momento em que a sociedade e o próprio ordenamento se recompunham de um período no qual diversas liberdades individuais foram suprimidas. Neste contexto, o Habeas Data foi uma das medidas destinadas a sanar um “déficit” de liberdades individuais, bem como de consolidar as bases democráticas do novo sistema e dificultar uma volta a um regime ditatorial.<sup>34</sup>

Afora a forte conotação política que acompanhou o instituto no Brasil, hoje merece ênfase o enfoque do Habeas Data à luz das suas concepções originárias, como as de Westin e Frosini, que enfatizavam seu caráter de garantidor de uma nova liberdade, no sentido informacional. O Habeas Corpus é uma garantia para a liberdade no sentido físico - no que protege à locomoção do próprio corpo. Não abrange, porém, as emanções informacionais deste corpo, que se concretizam justamente no fluxo de dados pessoais cujas consequências, independentemente de considerações quanto ao espaço e à liberdade dita “física”, são capazes hoje de influenciar decididamente na esfera de liberdade do cidadão.

Assim, ganha vigor a imagem que contrapõe simbolicamente a liberdade do corpo físico, tutelada pelo Habeas Corpus, àquela do

---

33 William Blackstone. *Commentaries on the law of England*, v. III, Oxford: Clarendon Press, 1765-1769, p. 121.

34 J. M. Othon Sidou. *As garantias ativas dos direitos coletivos*. 3ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 452.

novo corpo eletrônico, formado pelo conjunto disseminado de informações sobre uma pessoa em mãos de terceiros e cuja tutela é tarefa do Habeas Data - não no sentido estrito da ação constitucional do direito brasileiro, mas de uma enunciação da liberdade informática. A autonomia em relação aos próprios dados pessoais torna-se um elemento fundador de uma nova enunciação da liberdade contemporânea - como exprimiu Stefano Rodotà, ao notar que “A civilização moderna nasceu com o *Habeas Corpus*; a cidadania eletrônica exige um *Habeas Data*.”<sup>35</sup>

## 6. Perfil normativo da proteção de dados pessoais

O tratamento autônomo da proteção de dados pessoais é uma tendência hoje fortemente enraizada em diversos ordenamentos jurídicos. Tendência que, a princípio, parecia destinada a solicitar previsões pontuais no ordenamento por conta da atualização de um patamar tecnológico, mas que, em seus desdobramentos, veio a formar as bases para o que vem sendo tratado, hoje, como um direito fundamental à proteção de dados, com notáveis influências para diversos setores. Este desenvolvimento foi intenso nas cerca de quatro décadas que a disciplina ostenta. A mudança do enfoque dado à proteção de dados neste período pode ser brevemente entrevisto na classificação evolutiva das leis de proteção de dados pessoais que realizou Viktor Mayer-Scönberger, ao vislumbrar quatro diferentes gerações de leis que partem desde um enfoque mais técnico e restrito até a abertura mais recente a técnicas mais amplas e condizentes com a profundidade da tecnologia adotada para o tratamento de dados, em busca de uma tutela mais eficaz e também vinculando a matéria aos direitos fundamentais.

A primeira destas quatro gerações de leis era composta por normas que refletiam o estado da tecnologia e a visão do jurista à época,

---

35 Stefano Rodotà. *A vida na Sociedade da Vigilância. A privacidade hoje*. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda (trad.). Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 162.



pretendendo regular um cenário no qual centros elaboradores de dados, de grande porte, concentrariam a coleta e gestão dos dados pessoais. O núcleo destas leis girava em torno da concessão de autorizações para a criação destes bancos de dados e do seu controle *a posteriori* por órgãos públicos. Estas leis também enfatizavam o controle do uso de informações pessoais pelo Estado e pelas suas estruturas administrativas, que eram o destinatário principal (quando não o único) destas normas. Esta primeira geração de leis vai aproximadamente até a *Bundesdatenschutzgesetz*, a lei federal da República Federativa da Alemanha sobre proteção de dados pessoais, de 1977.

A falta de experiência no tratamento com tecnologias ainda pouco familiares, aliada ao receio de seu uso indiscriminado sem conhecer ao certo suas conseqüências, fez com que se optasse por princípios de proteção, não raro bastante abstratos e amplos, focalizados basicamente na atividade de processamento de dados, além de regras concretas e específicas dirigidas aos agentes diretamente responsáveis pelo processamento dos dados. Este enfoque era natural, visto a motivação destas leis ter sido a “ameaça” representada pela tecnologia e, especificamente, pelos computadores. A estrutura e a gramática destas leis era algo tecnocrática e condicionada pela informática – nelas, tratavam-se dos “bancos de dados”, e não propriamente da “privacidade”, desde seus princípios genéricos até os regimes de autorização e de modalidades de tratamento de dados, a serem determinados *ex ante*, sem prever a participação do cidadão neste processo.

Estas leis de proteção de dados de primeira geração não demoraram muito a se tornarem ultrapassadas, diante da multiplicação dos centros de processamento de dados, que inviabilizou o controle baseado em um regime de autorizações, rígido e detalhado. A segunda geração de leis sobre a matéria surgiu no final da década de 1970, já com a consciência da “diáspora” dos bancos de dados informatizados. Pode-se dizer que o seu primeiro grande exemplo foi a lei francesa de proteção de dados pessoais de 1978, intitulada *Loi Informatique et Libertés*, além da já mencionada *Bundesdatenschutzgesetz*. A

característica básica que diferencia tais leis das anteriores é que sua estrutura não gira mais em torno do fenômeno computacional em si, mas da consideração da privacidade e da proteção dos dados pessoais como uma liberdade negativa, a ser exercida pelo próprio cidadão (o que é patente na própria denominação da lei francesa).

Tal evolução refletia a insatisfação de cidadãos que sofriam com a utilização por terceiros de seus dados pessoais e careciam de instrumentos para defender diretamente seus interesses. Além disso, o controle, nos moldes das leis anteriores, tornou-se inviável, dada a fragmentação dos centros de tratamento dos dados pessoais. Assim, foi criado um sistema que fornecia instrumentos para o cidadão identificar o uso indevido de suas informações pessoais e propor a sua tutela.

Estas leis apresentavam igualmente seus problemas, o que motivou uma subsequente mudança de paradigma: percebeu-se que o fornecimento de dados pessoais pelos cidadãos tinha se tornado um requisito indispensável para a sua efetiva participação na vida social. O que era exceção veio a se tornar regra. Tanto o Estado como os entes privados utilizavam intensamente o fluxo de informações pessoais para seu funcionamento, e a interrupção ou mesmo o questionamento deste fluxo pelo cidadão implica muito freqüentemente na sua exclusão de algum aspecto relevante da vida social. Uma terceira geração de leis, surgida na década de 80, procurou sofisticar a tutela dos dados pessoais, que continuou centrada no cidadão, porém passou a abranger mais do que a liberdade de fornecer ou não os próprios dados pessoais, preocupando-se também em garantir a efetividade desta liberdade. A proteção de dados é vista, por tais leis, como um processo mais complexo, que envolve a própria participação do indivíduo na sociedade e leva em consideração o contexto no qual lhe é solicitado que revele seus dados, estabelecendo meios de proteção para as ocasiões em que sua liberdade de decidir livremente é cerceada por eventuais condicionantes – proporcionando o efetivo exercício da autodeterminação informativa.

A autodeterminação informativa surgiu basicamente como uma extensão das liberdades presentes nas leis de segunda geração, e são várias as mudanças específicas neste sentido que podem ser

identificadas na estrutura destas novas leis. O tratamento dos dados pessoais era visto como um processo, que não se encerrava na simples permissão ou não da pessoa à utilização de seus dados pessoais, porém procurava incluí-la em fases sucessivas do processo de tratamento e utilização de sua própria informação por terceiros, além de compreender algumas garantias, como o dever de informação.

A autodeterminação informativa era, porém, o privilégio de uma minoria que decidia enfrentar os custos econômicos e sociais do exercício destas prerrogativas. Verificado este caráter exclusivista, uma quarta geração de leis de proteção de dados, como as que existem hoje em vários países, surgiu e caracterizou-se por procurar suprir as desvantagens do enfoque individual existente até então. Nestas leis procura-se enfocar o problema integral da informação, pois elas presumem que não se pode basear a tutela dos dados pessoais simplesmente na escolha individual – são necessários instrumentos que elevem o padrão coletivo de proteção.

Entre as técnicas utilizadas, estas leis procuraram fortalecer a posição da pessoa em relação às entidades que coletam e processam seus dados, reconhecendo um desequilíbrio nesta relação que não era resolvido por medidas que simplesmente reconheciam o direito à autodeterminação informativa. Outra técnica é, paradoxalmente, a própria redução do papel da decisão individual de autodeterminação informativa. Isto ocorre por conta do pressuposto que determinadas modalidades de tratamento de dados pessoais necessitam de uma proteção no seu mais alto grau, que não pode ser conferida exclusivamente a uma decisão individual pela dificuldade de se tenha uma real noção dos efeitos decorrentes do tratamento de dados – como é o caso para certas modalidades de utilização de dados sensíveis.

Outras características são a disseminação do modelo das autoridades independentes para a atuação da lei – tanto mais necessárias com a diminuição do poder do indivíduo para a autorização ao processamento de seus dados, e também o surgimento de normativas conexas na forma, por exemplo, de normas específicas para alguns

setores de processamento de dados (para o setor de saúde ou de crédito ao consumo). Hoje, pode-se afirmar que um tal modelo de proteção de dados pessoais é representado pelos países europeus que transcreveram para seus ordenamentos as Diretivas européias em matéria de proteção de dados, em especial a Diretiva 95/46/CE e a Diretiva 2000/58/CE.

As aludidas gerações de leis sobre proteção de dados pessoais fazem referência, não por acaso, a uma linguagem própria da informática e exprime a lógica da busca por modelos jurídicos mais ricos e completos.<sup>36</sup> Não obstante uma mudança de perfil da proteção de dados com os anos, é possível reagrupar materialmente os seus objetivos e linhas de atuação principais em torno de alguns princípios comuns, presentes em diversos ordenamentos – no que podemos verificar uma forte manifestação da convergência das soluções legislativas sobre a matéria em diversos países bem como uma tendência sempre mais marcada rumo à consolidação de certos princípios básicos e sua vinculação sempre mais estreita com a proteção da pessoa e com os direitos fundamentais.

Destes princípios, alguns se encontram já presentes nas leis de primeira e segunda geração, tendo sido desenvolvidos pelas leis posteriores. Uma busca mais larga poderá, porém, traçar suas origens em uma série de discussões que, na segunda metade da década de 1960, acompanhou a tentativa do estabelecimento do National Data Center, que consistiria basicamente em um gigantesco e jamais realizado banco de dados sobre os cidadãos norte-americanos para uso da administração federal.<sup>37</sup>

---

36 Stefano Rodotà. *Repertorio di fine secolo*. Bari: Laterza, 1999, p. 103.

37 O *National Data Center* foi projetado para reunir as informações sobre os cidadãos norte-americanos disponíveis em diversos órgãos da administração federal em um único banco de dados – a partir de um projeto original, que pretendia unificar os cadastros do Censo, dos registros trabalhistas, do fisco e da previdência social. Simson Garfinkel. *Database nation*. Sebastopol: O'Reilly, 2000, p. 13. Após acirradas discussões sobre a ameaça potencial que representaria às liberdades individuais, o governo norte-americano desistiu do projeto. Arthur Miller. *Assault on privacy*. Ann Arbor: University of Michigan, 1971.

Após o fracasso da tentativa de instituição deste banco de dados centralizado, vários dos temas que foram levantados em meio à discussão sobre sua possibilidade continuaram a ser desenvolvidos, pois se o *National Data Center* em si não vingou, a realidade era que muitos outros bancos de dados pessoais de menor âmbito iam se estruturando. Uma das áreas na qual esta discussão ecoou com maior força foi a da saúde, pela justificada preocupação com o tratamento de dados médicos por sistemas informatizados. No início da década de 1970, a *Secretary for health, education and welfare*, nos Estados Unidos, reuniu um comissão de especialistas que divulgou, em 1973, estudo que conclui pela relação direta entre a privacidade e os tratamentos de dados pessoais, além de da necessidade de estabelecer a regra do controle sobre as próprias informações:

*A privacidade pessoal de um indivíduo é afetada diretamente pelo tipo de divulgação e utilização que é feita das informações registradas a seu respeito. Um tal registro, contendo informações sobre um indivíduo identificável deve, portanto, ser administrado com procedimentos que permitam a este indivíduo ter o direito de participar na sua decisão sobre qual deve ser o conteúdo deste registro e qual a divulgação e utilização a ser feita das informações pessoais nele contida. Qualquer registro, divulgação e utilização das informações pessoais for a destes procedimentos não devem ser permitidas, por consistirem em uma prática desleal, a não ser que tal registro, utilização ou divulgação sejam autorizados por lei.*<sup>38</sup>

Uma concepção como esta requer que sejam estabelecidos meios de garantia para o cidadão, que efetivamente vieram descritos como:

- Não deve existir um sistema de armazenamento de informações pessoais cuja existência seja mantida em segredo.
- Deve existir um meio para um indivíduo descobrir quais informações a seu respeito estão contidas em um registro e de qual forma ela é utilizada.
- Deve existir um meio para um indivíduo evitar que a informação a seu respeito colhida para um determinado fim seja utilizada ou disponibilizada para outros propósitos sem o seu conhecimento.

---

38 E.U.A., *Records, computers and the rights of citizens*. Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems, 1973, disponível em: <aspe.hhs.gov/datacncl/1973privacy/c3.htm>.

- Deve existir um meio para um indivíduo corrigir ou retificar um registro de informações a seu respeito.
- Toda organização que estruture, mantenha, utilize ou divulgue registros com dados pessoais deve garantir a confiabilidade destes dados para os fins pretendidos e deve tomar as devidas precauções para evitar o mau uso destes dados”.<sup>39</sup>

Tais regras, de caráter marcadamente procedimental, apresentaram um conjunto de medidas que passou a ser encontrado em várias das normativas sobre proteção de dados pessoais, às quais se passou a referir como *Fair Information Principles*. Este “núcleo comum” encontrou expressão como um conjunto de princípios a serem aplicados na proteção de dados pessoais principalmente com a Convenção de Estrasburgo e nas *Guidelines* da OCDE,<sup>40</sup> no início da década de oitenta. É possível elaborar uma síntese destes princípios:<sup>41</sup>

1 - Princípio da transparência (ou da publicidade), pelo qual a existência de um banco de dados com dados pessoais deve ser de conhecimento público, seja através da exigência de autorização prévia para funcionar, da notificação à uma autoridade sobre sua existência; ou do envio de relatórios periódicos. Igualmente, as modalidades de utilização das informações pessoais devem ser divulgadas.

---

39 idem.

40 *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, disponível em: <[www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_34255\\_1815186\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html)>. Estes princípios seriam: “(1) collection limitation principle; (2) data limitation principle; (3) purpose specification principle; (4) use limitation principle; (5) security safeguard principle; (6) openness principle; (7) individual participation principle”. Ulrich Wuermeling. “Harmonization of European Union Privacy Law”, in: 14 *John Marshall Journal of Computer & Information Law* 411 (1996), p. 416.

41 cf. Stefano Rodotà. *Repertorio di fine secolo*, cit. p. 62; José Adércio L. Sampaio. *Direito à intimidade e à vida privada*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, pp. 509 - ss; Manoel J. Pereira dos Santos. “Princípios para a formação de um regime de proteção de dados pessoais”, in: *Direito & Internet. Vol. II*. Newton De Lucca, Adalberto Simão Filho (coord.). Quartier Latin, São Paulo, 2008, pp. 355-376.

2 – Princípio da qualidade, pelo qual os dados armazenados devem ser fideis à realidade, o que compreende a necessidade de que sua coleta e seu tratamento sejam feitos com cuidado e correção, e de que sejam realizadas atualizações periódicas conforme a necessidade.

3 - Princípio da finalidade, pelo qual qualquer utilização dos dados pessoais deve obedecer à finalidade comunicada ao interessado antes da coleta de seus dados. Este princípio possui grande relevância prática: com base nele fundamenta-se a restrição da transferência de dados pessoais a terceiros, além do que pode-se, a partir dele, estruturar-se um critério para valorar a razoabilidade da utilização de determinados dados para uma certa finalidade (fora da qual haveria abusividade).

4 - Princípio do livre acesso, pelo qual o indivíduo tem acesso ao banco de dados onde suas informações estão armazenadas, podendo obter cópias destes registros, com a conseqüente possibilidade de controle destes dados; após este acesso e de acordo com o princípio da exatidão, as informações incorretas poderão ser corrigidas e aquelas obsoletas ou impertinentes poderão ser suprimidas, ou mesmo pode-se proceder a eventuais acréscimos.

5 - Princípio da segurança física e lógica, pelo qual os dados devem ser protegidos contra os riscos de seu extravio, destruição, modificação, transmissão ou acesso não autorizado. Entre os riscos mencionados estão os riscos de acesso físico direto ao sistema tanto como o de acesso remoto (ou lógico).

6 - Princípio da proporcionalidade, pelo qual dados pessoais somente podem ser tratados se forem relevantes e pertinentes em relação à finalidade para o qual foram coletados, evitando sua utilização excessiva. Em algumas legislações, este princípio é reforçado pelo princípio da necessidade, pelo qual somente podem ser utilizados dados pessoais caso a finalidade almejada não possa ser atingida de outro modo.

Estes princípios, ainda que fracionados, condensados ou adaptados, formam a espinha dorsal das diversas leis, tratados, convenções ou acordos entre privados em matéria de proteção de dados pessoais,

formando o núcleo das questões com as quais o ordenamento deve se deparar ao procurar fornecer sua própria solução ao problema da proteção dos dados pessoais.

A aplicação de tais princípios, no entanto, é a parte mais aparente de uma tendência à autonomia da proteção de dados pessoais e a sua consideração como um direito fundamental em diversos ordenamentos. É possível considerar a Convenção de Estrasburgo como o principal marco de uma abordagem da matéria pela chave dos direitos fundamentais. Em seu preâmbulo, a convenção deixa claro que a proteção de dados pessoais está diretamente ligada à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, entendendo-a como pressuposto do estado democrático e trazendo para este campo a disciplina, evidenciando sua deferência ao artigo 8º da Convenção Européia para os Direitos do Homem. Posteriormente, também transparece com clareza a presença dos direitos fundamentais na Diretiva 95/46/CE sobre proteção de dados pessoais na União Européia. Seu artigo 1º, que trata do “objetivo da diretiva”, afirma que “Os Estados-membros assegurarão, em conformidade com a presente directiva, a protecção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente do direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais”.

O documento europeu que levou mais adiante esta sistemática foi, certamente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, proclamada em 7 de dezembro de 2000. Seu artigo 8º, que trata da “proteção de dados pessoais”, inspira-se no artigo 8º da Convenção de Estrasburgo, na Diretiva 95/46/CE e no artigo 286º do tratado instituidor da União Européia. Não obstante, nota-se um duplo matiz: se a Diretiva, por um lado, procura proteger a pessoa física em relação ao tratamento de seus dados pessoais, por outro se destaca sua missão de induzir o comércio através do estabelecimento de regras comuns para proteção de dados na região, o que não surpreende se considerarmos as exigências de um mercado unificado como o europeu em diminuir de forma ampla os custos de transações, o que inclui harmonizar as regras relativas a dados pessoais.



## 7. Conclusão

A necessidade de tratar da informação como um bem jurídico fez com que o ordenamento jurídico se visse às voltas com a necessidade de adaptar e também de criar institutos para este aumento da importância da informação - as mais recentes evoluções em matéria de direito autoral podem ser um exemplo das adaptações em curso, bem como o surgimento de uma disciplina de proteção de dados pessoais é um exemplo da formulação *ex novo* de uma disciplina.

Ocorre que a informação e, em especial, a informação pessoal, possui características específicas que, ao mesmo tempo que a fazem um objeto peculiar, acabam por criar similitudes entre as diversas ocasiões em que a informação é tratada pelo ordenamento jurídico. Deste modo, identificamos um forte argumento para um tratamento unitário do tema da informação nas diversas ocasiões em que o ordenamento trata de questões que dizem respeito diretamente a ela.

O tratamento unitário da informação é decorrência direta da sua recente importância e também de suas características naturais de transmissibilidade e imaterialidade, que facilita seu tráfego e, consequentemente, a sua utilização em diversas situações distintas.

Além de seu tratamento unitário, é necessário que o tratamento reservado à informação leve em conta sempre as implicações da utilização desta para as próprias liberdades pessoais, que, na Sociedade da Informação, estruturam-se cada vez mais em torno dos vetores do livre acesso à informação e também da liberdade do indivíduo quanto às decisões sobre a veiculação e utilização de suas informações pessoais. A regulação jurídica da informação defronta-se, portanto, com a delicada tarefa de regular tanto as amplas possibilidades de acesso à informação como os casos em que este acesso deve ser restrito, no caso em que se tratem de informações pessoais.

Por complexo que seja, este desafio somente pode ser levado a cabo com sucesso ao partir-se da análise do problema atual da informação de forma integrada, considerando-a em relação às suas

características e aos efeitos de sua utilização para depois, com a consciência de que o acesso e a proteção da informação são faces da mesma moeda, elaborar normativas compatíveis e complementares em tema de acesso à informação e a proteção de dados pessoais.

Tal técnica não é propriamente uma novidade recente. Pode não ter sido mero acaso o fato do primeiro país a possuir uma lei nacional de proteção de dados pessoais, a Suécia,<sup>42</sup> ter sido também o primeiro país a ter elaborado normas sobre o acesso à documentos e à informação pública.<sup>43</sup> Nos Estados Unidos, a edição de uma lei de proteção de dados para o setor público Federal, o *Fair Credit Reporting Act* (FCRA, de 1974), seguiu o *Freedom of Information Act* (FOIA, de 1966). A tendência a se tratar das duas esferas concomitantemente ou, ao menos, harmonicamente, é a tônica em diversos países.

No caso brasileiro, dada a ausência de normativa específica a respeito de proteção de dados pessoais bem como de uma norma que regule de forma ampla o acesso à informação pública, há de se notar que o projeto de lei 219/2003, que trata justamente do acesso à informação pública (que, no momento da finalização deste ensaio, encontrava-se aprovado pela Câmara dos deputados e aguardando os trâmites legislativos posteriores) contém previsão específica em relação à proteção de dados pessoais em seu art. 31.<sup>44</sup> O referido artigo, que

---

42 *Datalag*, de 1973.

43 O ordenamento jurídico sueco conta com uma lei de liberdade de imprensa (denominada *Tryckfrihetsförordningen*) desde o longínquo ano de 1766. Tal lei, além de impedir a prática da censura prévia, garante a toda pessoa o direito de obter de qualquer órgão público informações constantes de documentos oficiais, instituindo o princípio da publicidade (*Offentlighetsprincipen*) para a informação pública.

44 O referido artigo prevê em sua redação atual (junho de 2010):  
“Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§1o As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I – terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de cem anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

estabelece um regime de proteção específico para as informações pessoais (ao lado daquelas sigilosas), que somente poderiam ser objeto de tratamento mediante o consentimento de seu titular ou em situações específicas, faz prova da aludida necessidade de afrontar de forma unitária os problemas referentes ao acesso à informação bem como o da proteção de informações pessoais.

A ausência de regulamentação específica sobre proteção de dados pessoais no Brasil faz com que, neste e em outros diplomas normativos, seja necessário estabelecer referências e instrumentos de proteção particulares aos dados pessoais, sem a possibilidade de recorrer a um estatuto geral sobre o tema e sempre correndo-se o risco de estabelecer um patamar de proteção fraco ou em contradição com outras disposições similares.

No caso do Projeto de Lei 219/2003, o tratamento de informações pessoais é um motivo de restrição à faculdade de acesso ao documento público. Esta regra reconhece uma primazia da tutela da informação pessoal em relação ao mandamento da transparência,

---

II – poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expreso da pessoa a que elas se referirem. trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§2o Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§3o O consentimento referido no inciso II do §1o não será exigido quando as informações forem necessárias:

I – à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II – à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III – ao cumprimento de ordem judicial;

IV – à defesa de direitos humanos; ou

IV – à proteção do interesse público e geral preponderante.

§4o A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§5o Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.”

que somente não será observada quando a divulgação da informação for legitimada pelo consentimento expresso do titular dos dados ou em uma das hipóteses em *numerus clausus* nas quais este consentimento é dispensável.

Ao incorporar a regra do consentimento expresso, o Projeto de Lei deu um largo passo ao encontro de uma efetiva tutela da informação pessoal e da efetiva liberdade e privacidade dos cidadãos.

O Projeto, talvez conscientemente, não adentrou em maiores detalhes as diversas circunstâncias em que o mero consentimento do titular dos dados pode não ser suficiente para tutelar direitos pessoais e de terceiros (caso de dados sensíveis), nem em outras situações de consentimento tácito ou não-específico em que a divulgação de dados pessoais é realizada de forma sistemática (pense-se em várias formas de divulgação de informações jurisdicionais ou na divulgação de salários e gastos com funcionários públicos, por exemplo).

É provavelmente pela complexidade do tema, que escapa à alçada de um diploma normativo cujo tema específico é o acesso à informação, que o parágrafo 5º do referido artigo acaba por aludir a que “Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal”. E aí está presente um defeito relativamente grave do Projeto de Lei: reconhecer o tratamento das informações pessoais e a proteção de dados como um apêndice que possa ser tratado pela via regulamentar. Salta aos olhos, assim, a abordagem desproporcional ao problema da informação, visto que a emergência de uma normativa de acesso à informação não foi acompanhada de idêntico esforço no sentido de estabelecer regras para a proteção de dados pessoais.

Um tratamento unitário da informação pelo ordenamento jurídico brasileiro, portanto, faz-se necessário como pressuposto para a garantia das liberdades individuais na Sociedade da Informação, bem como para que os fluxos de informação tornem-se mais seguros e viáveis com a sua legitimação. Das duas modalidades principais de regulação, quais sejam, o acesso à informação e a proteção de dados pessoais, a primeira delas apresenta grau maior de maturidade em

nosso ordenamento, enquanto com relação à última são pertinentes maiores preocupações dado a ausência de previsões normativas específicas sobre diversos de seus aspectos fundamentais. Em relação a este ponto, note-se que o crescente anacronismo do ordenamento jurídico brasileiro corre o risco de aumentar ainda mais caso não se atente para o desenvolvimento de uma série de padrões internacionais em tema de proteção de dados, como por exemplo o modelo europeu da Diretiva 95/46/CE de fato acaba por ser, como o *Privacy framework* da APEC (no espaço Ásia-Pacífico) procura se tornar ou como algumas iniciativas como a redação de uma resolução para a identificação de padrões globais para a proteção da privacidade e de dados pessoais foi recentemente aprovada na Conferência Internacional de Comissários de Privacidade em Estrasburgo.<sup>45</sup>

## Referências

- BARROSO, Luís Roberto. “A viagem redonda: Habeas Data, direitos constitucionais e provas ilícitas”, in: Habeas Data. Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.). São Paulo: RT, 1998.
- BLACKSTONE, William. Commentaries on the law of England, v. III, Oxford: Clarendon Press, 1765-1769.
- BISCARETTI DE RUFFIA, Paolo. “Habeas corpus” (verb.) in: Enciclopedia del diritto. v. XIX, Milano: Giuffrè, 1970, pp. 941-945.
- CATALA, Pierre, “Ebauche d’une théorie juridique de l’information”, in: Informatica e Diritto, ano IX, jan-apr. 1983.
- CONSTANT, Benjamin. “De la liberté des anciens comparée à celle des moderne”, in: Oeuvres politiques de Benjamin Constant. T. 2. Paris: Charpentier, 1874.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. “Habeas data: algumas notas de leitura”, in: Habeas data. Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.). São Paulo: RT, 1998.

---

45 <[http://www.privacyconference2008.org/adopted\\_resolutions/STRASBOURG2008/resolution\\_international\\_standards\\_en.pdf](http://www.privacyconference2008.org/adopted_resolutions/STRASBOURG2008/resolution_international_standards_en.pdf)>.

- DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- E.U.A., Records, computers and the rights of citizens. Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems, 1973, disponível em: <aspe.hhs.gov/dataacncl/1973privacy/c3.htm>.
- FROSINI, Vittorio. "La protezione della riservatezza nella società informatica", in: *Informatica e Diritto*. fascículo 1º, janeiro-abril, 1981.
- GARFINKEL, Simson. *Database nation*. Sebastopol: O'Reilly, 2000.
- GRANDINETTI DE CARVALHO, Luis Gustavo. *Direito de Informação e Liberdade de Expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da informação*. Coimbra: Almedina, 1994.
- MILLER, Arthur. *Assault on privacy*. Ann Arbor: University of Michigan, 1971.
- MORALES PRAT, Firmín. *La tutela penal de la intimidad; "Privacy", e informática*. Barcelona: Destino, 1984.
- OTHON SIDOU, J. M. *As garantias ativas dos direitos coletivos*. 3ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- PEREIRA DOS SANTOS, Manoel J. "Princípios para a formação de um regime de proteção de dados pessoais", in: *Direito & Internet*. Vol. II. Newton De Lucca, Adalberto Simão Filho (coord.). Quartier Latin, São Paulo, 2008.
- RODOTÀ, Stefano. "Progresso técnico e problemi istituzionali nella gestione delle informazioni", in: *Privacy e banche dati*. Nicola Matteucci (cur.). Bologna: Il Mulino, 1981.
- *A vida na Sociedade da Vigilância. A privacidade hoje*. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda (trad.). Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- *Elaboratori elettronici e controllo sociale*. Bologna: Il Mulino, 1973.
- *La vita e le regole*. Milano: Feltrinelli, 2007.
- *Repertorio di fine secolo*. Bari: Laterza, 1999.
- SAMPAIO, José Adércio. *Direito à intimidade e à vida privada*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, pp. 509.

- STUART MILL, John. Ensaio sobre a liberdade. São Paulo: Escala, 2007.
- WACKS, Raymond. Personal information. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- WARREN, Samuel, Louis BRANDEIS. "The right to privacy", 4 Harvard Law Review 193 (1890).
- WEBER, Steven. "Habeas Data: The right of privacy versus computer surveillance", in: 5 U.S.F. Law Review 358, pp. 358-377 (1970).
- WHITE, Peter, "Behold the computer revolution", in: National Geographic. vol. 138, novembro de 1970.
- WIENER, Norbert. Cybernetics. Cambridge: The MIT Press, 1965 p. 132.
- WUERMELING, Ulrich. "Harmonization of European Union Privacy Law", in: 14 John Marshall Journal of Computer & Information Law 411 (1996).





# REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, DEMOCRACIA ELETRÔNICA E LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA

José Renato Gaziero Cella<sup>1</sup>

**RESUMO.** O presente artigo apresenta reflexões filosóficas que acerca da representação política no Estado Liberal e no Estado Social, com uma indicação de problemas relacionados ao sistema representativo moderno. A partir dessas reflexões se faz uma análise histórica do sistema eleitoral brasileiro, com foco no advento da sociedade da informação e do contexto da revolução tecnológica no processo eleitoral, assunto que merece a atenção para o tema do Governo Eletrônico e da Democracia Digital.

**PALAVRAS-CHAVE:** representação política; sistema eleitoral brasileiro; sociedade da informação; governo eletrônico; democracia digital.

**ABSTRACT.** The present article indicates philosophical reflections that must be effected concerning the political representation at the Liberal State and the

---

1 Doutor em Filosofia e Teoria do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR.

Welfare State, with an indication of problems relating to the modern representative system. From these reflections this work makes an historical analysis of the Brazilian electoral system, with focus on the advent of the Information Society and the context of technological revolution in the electoral process, a subject that deserves attention to the Electronic Government and the Digital Democracy.

KEY WORDS: political representation; brazilian electoral system; information society; eletronic government; digital democracy.

## 1. Introdução

O presente trabalho, de início, analisa o Estado sob a perspectiva de sua representatividade jurídica, procurando identificar nessa forma peculiar de organização da comunidade política quais os instrumentos ou mecanismos de legitimação do poder político.

O tema é tratado a partir de uma perspectiva metodológica pluralista, englobante de aspectos históricos, filosóficos e jurídicos intrinsecamente conjugados, haja vista que qualquer outra abordagem unilateral ou parcial seria incapaz de abarcar toda a riqueza e amplitude cognoscitiva do tema.

De fato, originado historicamente nas lutas da nobreza contra o rei, na Inglaterra,<sup>2</sup> o pensamento dirigido à limitação do poder do Estado – este o tema central do Estado liberal – foi decisivamente desenvolvido pelas concepções filosóficas da era moderna (liberalismo, contratualismo, jusnaturalismo recionalista), vindo a atingir verdadeira dimensão hegemônica nas sociedades ocidentais a partir da implantação do ideário veiculado pela Revolução Francesa.

Tradicionalmente, o Estado é identificado como sendo a unidade política de uma comunidade de pessoas, que estão organizadas em um território determinado e sob um poder soberano: povo, território

---

2 Norberto Bobbio é categórico em afirmar que é na Inglaterra que se desenvolve o ideal liberal de contenção do Poder – mediante a supremacia do Parlamento e a liberdade do indivíduo (BOBBIO, N. Liberalismo e democracia, p. 50.

e poder, eis a trilogia que identifica os elementos constitutivos da realidade estatal.<sup>3</sup>

Esses tradicionais elementos caracterizadores do Estado representam uma visão descritiva que, embora possuam relevância própria, não trata daquilo que representa o cerne do leviatã moderno. A realidade estatal não é apreensível somente com marcos teóricos, é preciso recorrer a uma ideia ou conceito subjacente a todos os fenômenos sensíveis e permitiriam apreender o que se pode denominar como *plenitude lógico-orgânica* do Estado.

De fato, no curso da história – por mais relativa que se apresente a descrição dos fatos passados – mostra-se sempre presente a luta entre dominantes e dominados, opressores e oprimidos, governantes e governados, reis e povo. Essas realidades, mutáveis no tempo e no espaço, têm como denominador comum o efetivo uso da força, a coerção ou o temor nas relações entre os homens em todos os níveis de interação intersubjetiva. Em outras palavras, os homens sempre estiveram envolvidos em um processo de condicionamento da conduta de outrem segundo interesses próprios.

É exatamente essa capacidade de obter de um outro indivíduo, grupo ou coletividade um comportamento que este não teria adotado espontaneamente, que se denomina poder. E o poder se torna Poder Político – e aí já se inicia a introdução ao tema central da realidade do Estado – quando seus fins e objetivos transcendem a esfera

---

3 O território do Estado corresponde a área física – englobando as dimensões territoriais, marítimas e aéreas – em que o domínio estatal é exercido. O povo é o conjunto de nacionais que formam uma comunidade, em face de identidades raciais, linguísticas ou culturais. Não é imprescindível que todo o povo comungue dessa mesma identidade, admitindo-se minorias nacionais no âmbito do povo (p.ex., comunidades dinamarquesas no norte da Alemanha). O poder político soberano significa a capacidade autônoma de organização da comunidade política, dispondo em última instância das matérias de interesse nacional. Necessário salientar que atualmente a ideia de Soberania perdeu muito em significado em face das diversas “renúncias” de poder político econômico ou militar a que diversos Estados aquiesceram, em prol da formação de organizações supraestatais (ONU, OTAN, União Europeia etc.).

meramente individual ou familiar e ganham o espaço público ou da coletividade.

Nesse sentido o exercício do Poder Político é universal, podendo ser identificado nos mais diversos tipos de sociedades, desde a antiguidade.

Poder e Estado não se confundem, todavia.

Não basta o mero exercício do poder político para caracterizar uma dada entidade como estatal, isso porque não é o seu conteúdo, mas a forma específica de seu exercício o elemento distintivo que caracteriza o Estado.

Em oposição ao fenômeno da individualização do poder que caracteriza as sociedades antigas e medievais, em que os espíritos não concebiam abstrações e apenas se interessavam pelo concreto,<sup>4</sup> pode-se afirmar que a característica primordial do Estado moderno é a institucionalização do poder político.

Trata-se de um processo de desmaterialização do poder político (e, por conseguinte, de seus instrumentos modernos também, como por exemplo, a lei) à medida que o seu exercício não mais se condiciona pela crença nas virtudes pessoais do “chefe” – como caracterizado na figura do poder carismático de Max Weber – mas pela obediência a uma idéia. As qualidades do chefe deixam de justificar-lhe autoridade, pois o indivíduo exerce o poder, mas seu titular é o Estado.<sup>5</sup>

De uma forma ou de outra, todas as teorias de justificação do Estado têm como objetivo conferir a essa relação de poder uma legitimação

---

4 Georges Bordeau afirma que “o indivíduo não saberia servir a uma ideia, ele é menos um súdito da lei do que um fiel do rei” (Bordeau, G. O estado, p. 32).

5 Dois fatores podem ser arrolados como decisivos nesse processo de institucionalização do poder. O primeiro é a laicização da função política em face do enfraquecimento do poder temporal da Igreja Católica, em decorrência das guerras religiosas do século XVII. O segundo foi o alargamento geográfico decorrente da falência do sistema feudal que originou o Estado moderno que teria gerado um novo sistema de controle dos súditos, não mais sendo possível o sistema de submissão pessoal.

que possibilite a sua acomodação histórico-social, concebendo o Estado como suporte intelectual – de finalidades as mais diversas possíveis – para o exercício do poder político.<sup>6</sup>

É nesse contexto que se deve analisar a estrutura de representação jurídica do Estado moderno, em suas vertentes liberal e social.

## 2. Estado Liberal

O surgimento do Estado, como ente autônomo e diverso da pessoa do Soberano, começou a se desenhar a partir no final do século XVIII, com o fim da idade média e início do iluminismo, graças a ascensão da burguesia. A partir daí o Estado passa a ganhar contornos próprios, construindo-se historicamente o que se convencionou chamar de Estado Liberal. Jorge Reis Novaes,<sup>7</sup> com precisão, aponta o surgimento desse Estado e a passagem para o Estado Social.

O Estado moderno surge a partir do desmoronamento da sociedade feudal – constituída de uma pluralidade de fontes relativamente autônomas de normatividade jurídica (corporações, igreja, costumes, etc.) – de que resulta uma concentração e unificação das fontes produtoras do Direito.<sup>8</sup>

Embora oriunda da teoria absolutista do Estado (Hobbes) – e o Estado Liberal, como se sabe, nasceu em oposição ao Estado

---

6 Enumerativamente, pode-se referir às seguintes teorias ou concepções do Estado: ética, do poder, do bem estar, jurídica (patriarcal, patrimonial e contratual), relativa, socialista, utópica, anarquista e sindicalista (Model/CreifeldS. Staatsbürgertaschenbuch, p. 05-09)

7 Novaes, J.R. Contributo para uma teoria do estado de direito.

8 Por esta razão é que se pode falar em um Poder Absoluto do Estado, afinal pela primeira vez monopolizou-se o Poder Político em sua dimensão normativa, submetendo-se todas as demais ordens de poder à vontade do soberano (Cf. Bobbio, N. Direito e estado no pensamento de emmanuel kant, p. 11).

absolutista monárquico<sup>9,10</sup> – a concepção liberal do Estado adotou integralmente o dogma da onipotência do legislador, abolindo completamente outras fontes de consulta pelo juiz para a solução de litígios, como bem o demonstra o grande movimento político pelas codificações no final do século XVIII e início do século XIX, que não foi produto do absolutismo, mas da concepção liberal do Estado.

O substrato filosófico da concepção liberal do Estado – embora posteriormente viesse a ser abandonado – pode ser sintetizado na figura do mito jusnaturalista de um estado de natureza dos homens.

Segundo essa concepção – desenvolvida a partir de uma inversão histórica fundamental<sup>11</sup> – o homem possuiria direitos fundamentais inatos, independentemente de sua vontade ou da de outrem, bem como do reconhecimento positivo pelo Estado<sup>12</sup> (Locke).

Sem sombra de dúvidas, a grande reviravolta desse enfoque jusnaturalista foi propiciada no Ocidente pela concepção cristã de vida, segundo a qual todos os homens são irmãos enquanto filhos de

---

9 A luta contra o poder real remonta à alta Idade Média, quando já se constata movimentos de contenção dos poderes do rei, simbolizados historicamente na obtenção da Carta Magna pelos nobres ingleses, em 1215. Todavia, é oportuno salientar que a luta política no cenário britânico tornou-se paradigma para o liberalismo, à medida que a paulatina e constante evolução do sistema político inglês representou uma constatação empírica da possibilidade de contenção do Soberano pelo Parlamento.

10 Pode-se enumerar os seguintes instrumentos de contenção do poder real inglês, resultantes das conquistas da Revolução puritana e da Revolução Gloriosa, século XVII: Petition of Right (1628), Habeas Corpus Act (1679) e Bill of Rights (1689).

11 Diz-se inversão histórica à medida que a verificação empírico-histórica demonstra que o processo de obtenção da liberdade pelo homem foi gradativamente desenvolvido no curso da história. Em outras, palavras, a liberdade é uma conquista histórica do homem.

12 Esta ideia remonta à antiguidade clássica. Em sua “Ética a Nicômaco”, capítulo VII do Livro V”, Aristóteles afirma: “Da justiça civil uma parte é de origem natural, outra se funda na lei. Natural é aquela justiça que mantém em toda parte o mesmo efeito e não depende do fato de que pareça boa a alguém ou não; fundada na lei é aquela, ao contrário, de que não importa se suas origens são estas ou aquelas, mas sim como é, uma vez sancionada.”

Deus. O jusnaturalismo consistiria na doutrina da secularização da ética cristã, ao fazer do indivíduo e não da sociedade o ponto de partida da doutrina moral e do direito (em oposição à teoria organicista): primeiro vem o indivíduo singular, depois o Estado.<sup>13</sup>

A inspiração iluminista que reinava impunha uma solução que preservasse, ao mesmo tempo, a inspiração racional da criação do Direito, ao mesmo tempo em que continuasse a ser a expressão da soberania Estatal. A solução do problema surge com Rousseau em seu Contrato Social, a partir da afirmação do Império da Lei, esta entendida com uma universalidade racional formulada a partir de uma vontade geral, mas com vistas a uma aplicação geral e abstrata.

Com o império da lei, segundo Jorge Reis Novaes, obteve-se um sistema que exprime os interesses da classe burguesa, que garantia seus interesses fundamentais e a propriedade, ao mesmo tempo em que dava a aparência da emanação da soberania do Estado a partir do “domínio da lei” e não da vontade humana.

O contratualismo de Rousseau, por sua vez, interrelacionou a doutrina jusnaturalista e o poder político, concebendo o Estado como o resultado do acordo livre de vontades dos indivíduos em estado de liberdade natural, a fim de garantir aqueles direitos inatos, agora inseridos em uma coletividade de sujeitos.

Ao lado dessas separações, o Estado Liberal adota um catálogo de direitos fundamentais que concede ao cidadão garantias mínimas e intangíveis frente ao Estado. O Estado era visto com desconfiança pela burguesia, de modo que esta somente se sentiu segura com a adoção de um ideário liberal que lhe garantisse direitos frente ao Estado, fundado principalmente nos valores de liberdade e de garantia da propriedade.

A consagração desses direitos fundamentais só se traduziria plenamente quando acompanhada do reconhecimento da

---

13 Cf. Bobbio, N. A era dos direitos.

supremacia da Constituição relativamente ao poder legislativo ordinário, sob pena de o Estado readquirir, pela via do legislador, os poderes que perdera. Esses direitos fundamentais, entretanto, seriam apenas aqueles que consideravam o homem individualmente, tais como sua liberdade de pensamento, de consciência, de liberdade de locomoção, de inviolabilidade de correspondência e domicílio, de respeito à propriedade privada. Os direitos que regulam as relações entre os indivíduos não eram considerados fundamentais, mas direitos políticos, sendo suscetíveis de limitação.

Nessa perspectiva a razão de ser do Estado é a garantia dos direitos individuais inalienáveis, e a ação do governo não pode se opor à garantia da liberdade nem à fruição pacífica da propriedade.

Essa filosofia de contenção do Estado está expressa na Declaração dos Direitos do Homem em seus artigos 2º e 16:

II. O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.  
XVI. Qualquer sociedade na qual a garantia dos direitos não está em segurança, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição.

O Estado Liberal possui por pressuposto, para sua caracterização, a ideologia das três separações: a) separação entre política e economia, segundo a qual o Estado deve se limitar a garantir a segurança e a propriedade; b) separação entre o Estado e a Moral, segundo a qual esta não é assunto a ser resolvido pelo Estado; c) separação entre Estado e Sociedade Civil, sendo que nesta última é que se discutem moral e economia, enquanto ao Estado cumpre apenas garantir a paz social que permita o desenvolvimento social segundo suas próprias regras.

No campo político, o ideário liberal em face do Estado se condensou em três perspectivas: 1. a limitação dos Poderes do Estado mediante a técnica da separação dos poderes; 2. a contenção material das leis, submetendo-as aos princípios do direito natural (Estado de Direito em sentido forte); e 3; a limitação das funções do Estado mediante sua separação no âmbito da sociedade (o Estado mínimo).



Seguiu-se a divisão dos poderes que, com sua visão mecanicista, procura estabelecer uma divisão tripartite, em que cada peça do poder controlava e limitava as outras duas, mantendo-se o equilíbrio e a harmonia.

Na prática o que se sucedeu, com a divisão do poder, foi o fortalecimento da classe burguesa, que passou a exercer de fato e de direito um dos poderes do Estado.

Conclui-se, portanto, que para a doutrina do Estado liberal o indivíduo é alçado à condição de criador da realidade social, e ao Estado cumpre reconhecer, garantir e defender aqueles direitos individuais preexistentes.

Com o surgimento da teoria dos Direitos Subjetivos Públicos, desenvolvida especialmente na Alemanha a partir do século XIX, passou-se a conceber o Estado como pessoa jurídica, sendo possível a existência de relações jurídicas entre o Estado e os cidadãos, as quais podem ser tuteladas pelo Direito e impõem direitos e obrigações para as partes. Dessa forma foi possível introduzir sob a égide do Direito tanto as relações particulares quanto a própria soberania do Estado. Expoente máximo dessa teoria foi Jellinek, que vê a soberania estatal sendo exercida sobre homens livres.

A limitação jurídica do Estado se justificava em função da garantia de um núcleo de valores indisponíveis ao próprio Estado. Era um conceito calcado principalmente no *jusnaturalismo*, haja vista que se fundava em direitos inerentes à própria pessoa humana e da livre esfera dos seus direitos naturais.

Sempre como forma de manter a hegemonia, novos contornos e conceitos foram sendo dados ao Estado, passando do Estado Liberal de índole *jusnaturalista* para o Estado meramente formal e, por conseguinte, ao Estado de Legalidade. O que varia é o fundamento filosófico da limitação jurídica do poder político, na medida em que os fundamentos do Estado de Direito já não residiam nos direitos naturais, mas numa obediência do Estado às normas e ao seu processo legislativo.

Essas teorias de legalidade culminaram por propiciar a justificação de Estado autoritários, os quais se firmavam como Estado de Direito porque respeitador das normas vigentes em seu território:

Ainda que se disfarce de neutro e parcial ou se convença de que é anti-ideológico e anti-legitimador, o positivismo jurídico é sempre a tolerância para com o direito dado (o que o torna aceitável por todas as ordens estabelecidas), é sempre adequado, como diz Marcuse, a fundar um teoria positiva de autoridade.<sup>14</sup>

Com todo o arcabouço jurídico e ideológico formado somado à sucessão histórica, sucedeu-se em toda a Europa – e em boa parte de mundo – a formação e sustentação de Estados ditos de Direito, mas sem qualquer compromisso liberal ou com o homem.

### 3. A Representação Política no Estado Liberal

O Estado Liberal não tinha como ideia essencial o elemento popular na formação da vontade estatal – como pressupunha a doutrina contratualista de Rousseau, que depositava no povo toda a soberania – nem a igualdade de participação popular.

A assertiva pode ser comprovada historicamente a partir das diversas experiências de monarquias ditas constitucionais, que, por compadecerem de determinadas formas de cerceamento do poder, abdicaram de seu caráter absolutista.

A experiência histórica comprova a cisão do ideário liberal com a democracia, como o demonstra a instauração do voto censitário, em que a participação ativa no Estado era uma faculdade restrita a uma determinada classe de cidadãos.<sup>15</sup>

A burguesia passou a controlar o Estado a partir do controle que exercia sobre o Parlamento – especialmente porque o voto era censitário, dado o direito somente aqueles que tivessem propriedade

---

14 Novaes, J.R. Contributo para uma teoria do estado de direito, p. 128.

15 Moncada, C. Direito econômico, p. 53.

(burgueses). Entretanto, se a atividade administrativa fugisse ao controle da burguesia, esta limitaria o Direito Estatal a partir da obediência ao princípio da legalidade que se erigia. A administração devia agir nos limites das leis emanadas do Parlamento.

Em termos operacionais, o Estado liberal optou pelo regime da representação política<sup>16</sup>, adotando essencialmente o modelo da relação fiduciária:

O representante recebe a confiança do eleitor para decidir de forma autônoma. O eleitor ao votar sabe que transfere ao representante o poder de legislar e estabelecer as normas legais que irão controlar a sociedade. Através de uma ficção jurídica, o eleito representa não somente aqueles que nele votaram, mas toda a nação.<sup>17</sup>

Opunha-se este sistema ao modelo da representação política como delegação, denominado teoria do mandato imperativo, e que consistia na vinculação estrita do representante à vontade do representado (eleitor), com isso significando que tudo aquilo que o eleito fizer contra a vontade do mandante será nulo. Tratava-se de um meio de obrigar os representantes a prestar contas de seus atos, sob o argumento central da supremacia da vontade geral.

Ocorre que no Estado liberal os cidadãos que deveriam exprimir sua vontade para a legitimação dos governantes não se identificavam com todo o povo, mas com aqueles que tinham um certo papel econômico na sociedade. Dois eram os fundamentos para essa restrição à atividade política dos indivíduos: a) primeiro, sustentava-se que, uma vez que a independência é a característica essencial do cidadão – portanto, dela decorreria a plenitude dos direitos políticos

---

16 O exercício da democracia direta, mesmo em países de dimensões geográficas e populacionais reduzidas, encontra sérios óbices: 1. formação intelectual superior exigida para o exercício da atividade legislativa; 2. emotividade que se exacerba nas reuniões em grupo, especialmente em face da “lei da diminuição da responsabilidade nas massas”; e 3. presteza e agilidade que se exige da atividade legislativa. Cf. Reinhold, Z. Teoria geral do estado, p. 85-86.

17 Barreto, V. Voto e representação, p. 25.

do cidadão – só poderiam ser titulares de direitos políticos aqueles que dependessem apenas do seu próprio trabalho e engenho, e não do comando alheio. Portanto, trabalhadores assalariados, mulheres, etc. não poderiam votar, nem ser votados; e b) segundo, profligava que a sociedade política deve ser dirigida por meio de representantes os mais racionais. E como tais deve-se entender aqueles que têm maiores interesses a proteger, isto é, os proprietários.

Um dos maiores defensores do voto censitário foi Benjamin Constant, para quem a universalização do voto representaria uma séria ameaça à propriedade, pois “o objetivo necessário dos não-proprietários é chegar à propriedade: todos os meios que lhes são dados são empregados para esse fim. [...] esses direitos nas mãos de um maior número servirão infalivelmente para invadir a propriedade. Eles tomarão este voto irregular em vez de seguir o voto natural, o trabalho: isto será para eles uma fonte de corrupção, para o Estado uma fonte de desordem.”<sup>18</sup>

Evidentemente que, com a evolução histórica e o progresso social e econômico das sociedades, aliado às pressões sociais das classes alijadas do processo político, acaba-se por efetuar o alargamento da participação na direção dos negócios públicos, ainda durante o século XIX. É o processo de democratização do Estado liberal, institucionalizado mediante o sufrágio universal, que veio a redundar no Estado social.

No plano filosófico, há uma evidente contradição entre liberalismo e democracia, à medida que o primeiro enfatiza a igualdade jurídica formal e o segundo uma perspectiva igualitária material, ou como enfatiza Bobbio, a igualdade na saída e na chegada.<sup>19</sup>

A igualdade formal do liberalismo possui o significado de que, desconsiderando todas as desigualdades materiais entre os sujeitos, a lei deve ser igual para todos, seja premiando, seja impondo castigos.

---

18 Barreto, V. Voto e representação, p. 40.

19 Bobbio, N. Liberalismo e democracia, p. 42.

Embora historicamente a igualdade formal tenha sido justificada como repúdio ao sistema de privilégios de classe do sistema feudal, o sentido maior dessa igualdade formal do liberalismo está relacionado ao âmago do sistema econômico capitalista mercantilista, pois era por meio dessa premissa, conjugada com o princípio da liberdade de contratar, que se possibilitava ao detentor dos meios de produção a apropriação da mais valia, pela qual se rege, como seu fundamento primeiro, todo o sistema capitalista. Nesse sentido se pronuncia Enzo Roppo:

E está também aqui a chave para entender o alcance real do princípio da igualdade (formal) dos sujeitos contraentes: capitalista e trabalhador subordinado devem ser formalmente iguais porque ambos devem aparecer igualmente (apenas na veste de) possuidores de mercadorias a negociar através de uma “troca de equivalentes”; a igualdade das pessoas é um reflexo da igualdade das mercadorias trocadas: ainda que tal igualdade seja, na realidade, puramente formal e ilusória, porque a mercadoria oferecida pelo segundo é um atributo e expressão da sua própria pessoa [...].<sup>20</sup>

Essa contradição intrínseca entre Estado liberal e democracia se torna evidente a partir do momento em que se processa o alargamento do sufrágio universal, como decorrência das pressões sociais das classes trabalhadoras.

Como o demonstra Giannini, o Estado pluriclasse – decorrente da participação (ou possibilidade de) de todas as classes sociais na formação do poder político – acarretou o abandono das premissas ideológicas que animaram o Estado liberal no século XIX. Se antes o Estado era monoclasse, e por essa razão representava a ideologia e os interesses burgueses, agora o Estado é de todas as classes. Como consequência, inserem-se nos ordenamentos jurídicos, notadamente na Constituição, novos elementos materiais dirigidos a propiciar uma certa equalização material na sociedade, de que resultou o Estado Social.<sup>21</sup>

---

20 Roppo, E. O contrato, p. 40.

21 Cf. Cassese, S. L'unità del diritto.

## 4. Do Estado Liberal Ao Estado Social

### 4.1 Escorço histórico

Como salientado no início dessa exposição, no Ocidente o Estado Liberal sofreu profunda transformação, adaptando-se como medida de sobrevivência frente a revolução social que se avizinhou.

Com nova roupagem, mas preso às suas premissas de liberdade e propriedade privada, busca-se superar a contradição existente entre igualdade política e desigualdade social. Nasce a noção contemporânea de Estado Social, que mesmo calcado nas garantias do Estado Liberal, estabelece limitações para estas, seja pela função social da propriedade, seja porque assegura direitos sociais aos cidadãos, relativos ao trabalho, educação, previdência; intervém na economia, estende sua influência para quase todos os domínios que antes eram reservados à iniciativa privada.

Após o desastre histórico representado pelas guerras mundiais e pelos Estados autoritários, surge a perspectiva de um Estado social configurado como uma superação do Estado liberal, rompendo com a dicotomia Estado-Sociedade.

Impunha-se a construção de um novo sistema de forças entre Estado e Cidadãos, principalmente diante da grave situação de penúria em que se encontrava a maioria das pessoas. O modelo alternativo que se apresenta decorrente da recém editada Constituição Soviética passava a ser tomado como referência para muitos que desejavam solução parecida.

Esse o pano de fundo para a concepção de um Estado Social Democrático, sob pena de total subversão da ordem vigente (*status quo*) e perda da hegemonia pela burguesia:

[...] tratava-se agora de proclamar um novo “ethos político”: a concepção da sociedade não já como um dado, mas como um objeto suscetível e carente de uma estruturação a perseguir pelo Estado com vista à realização da justiça social.<sup>22</sup>

---

22 Cassese, S. L'unità del diritto, p. 193.

Sucedem-se as fases do intervencionismo econômico do Estado, o dirigismo e, por fim, a planificação. O Estado deve agir globalmente, passando a política econômica a se constituir aspecto basilar para a estruturação da sociedade pelo Estado. Se anteriormente o Estado já desempenhava funções sociais, como segurança, saneamento, limpeza, etc., agora esta perspectiva é muito maior, havendo uma passagem da quantidade à qualidade da prestação estatal, na expressão de Forsthoff.

O Estado Social acaba por se responsabilizar pela libertação da sociedade da miséria, das necessidades e dos riscos. Assim, num processo de estatização da sociedade e socialização do Estado que se corporifica o princípio da socialidade informador do novo Estado Social:

Para que o qualificativo “social” apostado ao Estado não seja mero “afã retórico” não basta a intervenção organizada e sistemática do Estado na economia, a procura do bem-estar, a institucionalização dos grupos de interesses ou mesmo o reconhecimento jurídico e a consagração constitucional dos direitos sociais; é ainda imprescindível a manutenção ou aprofundamento de um quadro político de vida democrática que reconheça ao cidadão um estatuto de participante e não apenas, como diz Garcia-Pelayo, de mero recipiente da intervenção “social” do Estado.<sup>23</sup>

Por fim, os elementos caracterizadores do Estado de Direito liberal passam a sofrer alterações para sua qualificação como Estado Social, devendo necessariamente contemplar: a) reconhecimento dos direitos sociais em sentido lato como direito fundamental; b) reinterpretação dos direitos, liberdade e garantias tradicionais segundo o princípio da sociabilidade; e c) os direitos fundamentais devem ser concebidos não só como defesa frente ao Estado, mas oponíveis contra terceiros.

Também é necessário o ajustamento da interpretação legislativa, abandonando-se a aceitação de meras leis formais para uma

---

23 Cassese, S. L'unità del diritto, p. 202.

interpretação em conformidade com as normas e princípios constitucionais.

Com o início do processo democrático, a partir do Estado Moderno, tornou-se imperiosa e crescente a participação da coletividade no exercício dos Poderes Estatais. Já não se permitia a concentração de poderes exclusivamente nas mãos do soberano, sendo necessária a implementação de mecanismos próprios para a representação da vontade popular na administração do Estado.

Essa participação pode se dar de diferentes formas, segundo a intensidade de manifestação da vontade popular. Tanto maior a liberdade dos indivíduos na formação da ordem jurídica, tanto maior a participação da vontade popular na ordem jurídica do Estado, maior a aproximação a um sistema democrático. Ao reverso, quanto menor for a representatividade popular, tende-se a um sistema aristocrático. Na verdade, não existe nenhum Estado genuinamente democrata ou autocrata, “cada Estado representa uma mistura de elementos de ambos os tipos, de modo que algumas comunidades estão mais próximas de um polo e algumas mais próximas do outro. Entre os dois extremos existe uma profusão de estágios intermediários, a maioria dos quais sem nenhuma designação específica”.<sup>24</sup>

A noção de democracia está intimamente ligada às concepções de liberdade e igualdade. Partindo-se de uma sociedade primitiva e natural, em que a liberdade era plena, vai o homem cedendo parte de sua liberdade para a sociedade de modo que possa viver em harmonia. A liberdade deixa de ser absoluta, transformando-se em livre autonomia e liberdade política. Um sujeito é politicamente livre na medida em que sua vontade individual esteja em harmonia com a vontade coletiva expressa na ordem, no contratualismo social de Rousseau. Essa metamorfose da liberdade transforma o estado natural em estado social, em que a vontade individual é substituída pela vontade da maioria.

---

24 Kelsen, H. Teoria geral do direito e do estado, p. 278.



Aqui surge um dos pilares básicos da democracia, o princípio majoritário na formação e orientação da ordem social. Nele também está subentendida a ideia de igualdade, na medida em que essa liberdade coletiva deve ser obtida junto a todos os indivíduos que compõem essa sociedade.

Mas, ao lado do princípio majoritário, a democracia impõe um princípio contra-majoritário, ou seja, o respeito ao direito da minoria. Minoria/maioria é um binômio inerente ao regime democrático. A correlação de forças entre maioria e minoria é absolutamente instável, porquanto os grupos não sejam estanques e homogêneos. Assim, conforme os interesses em pauta, determinado indivíduo (ou grupo) pode representar maioria ou minoria. Também há modificação das forças conforme o transcurso do tempo. Em dado momento um grupo (ou indivíduo) pode pertencer à maioria ou à minoria. Aqui reside o verdadeiro sentido democrático, permitindo que a vontade coletiva modifique a correlação de forças existentes. O princípio minoritário impõe não só a existência de minoria, mas respeito a esta, permitindo que determinados mecanismos sejam disparados quando houver lesão aos seus interesses.

Dois são os modos clássicos de democracia. Democracia direta e indireta (ou representativa). A democracia direta remonta ao tempo da Grécia antiga, quando a participação popular era exercida diretamente e em todos os níveis. Reuniam-se os cidadãos em assembleias populares para deliberar sobre a legislação, sobre a administração, bem como para promover julgamentos. Nenhum Estado moderno adota a democracia direta, existindo apenas resquícios desta em alguns cantões suíços.

A democracia indireta, por sua vez, pressupõe a participação da vontade popular nas assembleias por meio de representantes eleitos. “Segundo a definição tradicional, um governo é representativo porque e na medida em que os funcionários, durante a ocupação do poder, refletem a vontade do eleitorado e são responsáveis para com este”.<sup>25</sup>

---

25 Kelsen, H. Teoria geral do direito e do estado, p. 283.

Cumpra salientar que sequer a democracia indireta existe plenamente, porque na maioria delas os órgãos administrativos e judiciários são escolhidos por critérios técnicos e não por eleição popular. Ademais, não há representação no seu sentido jurídico, como adiante se verá.

Representação e processo democrático são complementares e inseparáveis, não se podendo falar em representação sem um processo eleitoral legítimo. Diversas foram as modalidades de representação preconizadas pela teoria política, de modo a justificar uma mais intensa emissão da vontade popular.

## 4.2 Representação política

É necessário, desde logo, distinguir a representação política da representação jurídica. Esta pressupõe um mandato exercido segundo os poderes e limites outorgados pelo mandante, respondendo o mandatário diretamente a este quanto aos atos (inclusive desvios e excessos) por ele praticado.

Assim, na expressão de Hans Kelsen:

A independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica. A afirmação de que o povo é representado pelo parlamento significa que, embora o povo não possa exercer o poder legislativo direta e imediatamente, ele o exerce por procuração. Mas se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou representação.<sup>26</sup>

A divisão entre a representação política da representação jurídica remonta à Constituição Francesa de 1791, quanto estabelecia que “os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um determinado departamento, mas da nação

---

26 Kelsen, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado, p. 284.

inteira”, o que, equivale dizer, desvencilham-se do mandato imperativo (jurídico) que havia na Idade Média<sup>27</sup>.

Então, se a representação não possui um sentido jurídico, sua natureza somente pode ser outra, qual seja de índole político-eleitoral. Mediante um processo democrático, o eleitorado escolhe representantes que comporão um órgão colegiado a fim de representarem não aos eleitores, mas o próprio Estado.

Dadas suas mazelas, a doutrina ofereceu algumas novas possibilidades de representação em substituição à política. Destacam-se três delas, de maior influência.

### 4.3 Representação profissional

A ideia de representação profissional remonta à associação de trabalhadores e ao surgimento do sindicalismo a partir do século XIX, quando os trabalhadores passaram a se organizar para a defesa de interesses comuns. A base teórica para essa representação popular por meio das associações surge com a obra de Paul-Boncour, em 1900, quando assinala que a sociedade se apresenta em diversos agrupamentos profissionais, os quais deveriam ter soberania própria, com poderes legislativos e executivos na sua esfera de competência, formando uma Federação Econômica:

Esta constituição econômica implica relações especiais entre os indivíduos, os agrupamentos e o Estado. Cada soberania de que se compõe o federalismo econômico não representa senão interesses particulares, interesses econômicos especiais para cada grupo. E seu próprio conjunto, o federalismo, por mais desenvolvido que se possa supor, não representará mais do que um conjunto de interesses econômicos, portanto, interesses especiais. E esse particularismo tem, justamente, por finalidade, não permitir que participem da soberania senão indivíduos verdadeiramente reunidos pela comunidade de interesses e pela solidariedade real que necessita daquela soberania.<sup>28</sup>

---

27 Sartori, G., *A Teoria da representação no estado representativo moderno*, p. 20.

28 Dallari, D.A. *Elementos de teoria geral do estado*, p. 155.

#### 4.4 Representação corporativa

As corporações são órgãos naturais que se criam no seio da sociedade, independentemente da sua natureza ser ou não econômica, representando certa parcela de interesse de seus integrantes. São de índole sociais, culturais, profissionais, esportivas, entre outras. Embora muitas dessas corporações antecedam ao próprio Estado (Igreja, ensino, exército, etc.), o aspecto primordial das corporações (surgimento natural) cede frente à possibilidade de serem moldadas pelo Estado.

Em que pese as corporações serem adequadas à realidade humana e se calcarem em realidades sociológicas, “no momento de procederem à coordenação das corporações os autores se perderam, criando um Estado totalitário, que anula todas as vantagens que pudessem estar contidas nos pressupostos”<sup>29</sup>.

A teoria corporativa se tornou realidade por pequeno período na Itália e em Portugal:

Também no Brasil, quando se introduziu a representação corporativa ao lado da política, em 1934, o resultado foi esse, fazendo com que aquela representação fosse, na verdade, mero apêndice do Poder Executivo, sem nenhum caráter representativo. Em conclusão, a proposta de representação corporativa não significou a demonstração da viabilidade de um sistema que fosse superior ao de representação política sob qualquer aspecto, não tendo também dado qualquer contribuição para o aperfeiçoamento da democracia representativa.<sup>30</sup>

#### 4.5 Representação institucional

A terceira teoria, chamada Teoria da Instituição, busca a substituição da representação política por uma representação institucional. Surgida no seio da sociedade, reunindo indivíduos segundo seus

---

29 Dallari, D.A. Elementos de teoria geral do estado, p. 156.

30 Dallari, D.A. Elementos de teoria geral do estado, p. 157.

próprios interesses, as instituições atuariam em três planos sucessivos: locais, regionais e nacionais. A reunião das diversas instituições num determinado nível legitimaria sua intervenção num plano superior por meio de representantes escolhidos no âmbito das próprias instituições. A extinta República Socialista Federalista da Iugoslávia tinha sua representação fundada nas instituições que representavam o povo com base nas relações de produção e de trabalho.

#### 4.6 Crítica ao tema

Por fim, essas considerações permitem responder a indagação proposta por Giovanni Sartori: “A representação política é uma representação verdadeira e legítima? É suficiente uma democracia indireta?”<sup>31</sup>

O referido autor responde – com o qual se deve, pelo menos em parte, concordar – que apesar das mazelas existentes, a representação política se apresenta como a melhor solução para a efetiva participação e consideração da vontade popular na formação e orientação do Estado. Mesmo que não se concorde com os órgãos que venham a ser formados pelos representantes populares, é necessário reconhecer que eles expressam, na quase exata medida, a sociedade que representam:

Se não devemos esperar e pretender demasiado das democracias representativas, é em primeiro lugar porque o eleitorado é o que é, porque não participa muito e interessa-se ainda menos, porque suas motivações e seus comportamentos de voto são extremamente rudimentares, rústicos e desarticulados [...]. É justamente da experiência obtida pelas integrações diretas (iniciativa popular das leis, e referendums) e da democracia indireta – que constituem apenas uma pequena tentativa, note-se, da verdadeira e própria democracia direta – que se deduzem importantíssimas razões para apoiar o sistema representativo.”<sup>32</sup>

---

31 Sartori, G. A teoria da representação no estado representativo moderno, p. 10.

32 Sartori, G. A teoria da representação no estado representativo moderno, p. 138-139.

Em segundo lugar, deve-se reconhecer que no sistema democrático representativo, nele, e somente nele, é que se pode ter esperanças de uma efetiva participação do povo no destino do Estado. Relegá-lo significa um retrocesso, ao passo que somente seu aprofundamento e desenvolvimento contínuo permite uma maior maturidade na escolha política dos representantes.

## 5. O Estado Brasileiro

### 5.1. Da Monarquia à República

Não se sabe precisar em qual momento histórico que surgiram as ideias republicanas em contraposição aos ideais monárquicos, mas a expressão final dessas ideias surgiu com o chamado Movimento Republicano de 1870, cujo objetivo, afinal alcançado em 1889, foi a derrubada da monarquia e a implantação da República.

O republicanismo surgiu com duas vertentes ideológicas: a) o republicanismo democrático, federalismo e evoluísmo das instituições políticas; e b) o republicanismo ditatorial, centralista e revolucionário.

Assis Brasil se opunha ferrenhamente à segunda vertente ideológica, uma vez que durante a monarquia havia o Poder Moderador, central, e que era traduzido como símbolo de uma ordem política em que não havia diferenciação dos três poderes, permanecendo a legislação, a execução e o julgamento das normas por conta própria do Soberano.<sup>33</sup>

A plataforma política do republicanismo democrático sustentava que havia uma necessidade de modificações evolutivas (essa ideia surgiu no Clube Republicano), que substituiria as instituições monárquicas mediante um processo de mudança de opiniões, com a conquista do apoio da sociedade, que se faria por meio da argumentação e do debate.

---

33 Cf. Assis Brasil, J.F. A democracia representativa na república.

Na verdade, a atividade política era um estado de espírito, com finalidade de tomada do poder, só que utilizando (na república democrática) os argumentos e não a força física. Essa atividade política era característica do liberalismo.

Para indicar a necessidade da República, Assis Brasil comentou que o povo atinge determinado estágio na sua evolução e estaciona por algum tempo até que a inteligência e os progressos da sociedade tornem o sistema político até então adotado incompatível com o sistema social espontaneamente formado no seio do povo.

Esse crescimento (evolução) da ordem social faz com que surjam as necessidades de mudanças na ordem política e jurídica do Estado.

Iniciam-se, então, os ataques ao sistema e se obriga a criação de mecanismos para a sua própria proteção e manutenção, formando-se uma contenda em que, de um lado, estivesse o povo, querendo a transformação mas temendo a sua realização por temer represálias, e, de outro lado, o governo, tendo o poder, mas temeroso de o perder. Não há vitória nem de um nem de outro, quando então o governo (poder político) faz concessões ao povo, concessões essas que têm o condão de trazer como resultado o direito do povo poder intervir, cuja intervenção se faz, principalmente, mediante o voto.

Além dessas concessões, Assis Brasil chama a atenção para o exercício da propaganda, destinada a apresentação das argumentações, com o objetivo de angariar a conquista racional das opiniões públicas. Identificava-se, segundo Assis Brasil, com os anseios do povo, que não tinha vontade própria ou era tímido na apresentação dos ideais.

Analisando as palavras de Quintino Bocaiúva (escreveu ele que o desenvolvimento das reformas políticas se faz por duas formas: a revolução, que é a imposição da reforma pela força, e a evolução, que é a imposição da reforma pelo argumento), Assis Brasil cita que a motivação para a reforma política (mais precisamente a alteração de monarquia para república) era a necessidade de se acompanhar a marcha progressista das ideias nascidas nas vontades do povo, visando a proporcionar novos instrumentos de ação com o objetivo de se chegar a perfectibilidade social, fim último visado pelo Estado.

Para tanto alertava que o centralismo monárquico era a principal fonte dos males nacionais e que a federação republicana seria a solução para os problemas do povo brasileiro.

Em face do surgimento de dois grupos com ideias antagônicas com relação à república (democrático ou ditatorial, federado, centrado e evolutivo ou revolucionário), em 1891 o Brasil conseguiu elaborar uma Constituição liberal, mas com Estado autoritário.

As ideias republicanas se baseavam, conforme ainda o pensamento de Assis Brasil, na igualdade e na representação política da sociedade.

Argumentou, para legitimação da república, que a origem da palavra era a *res publica* (ou seja objeto de todos), fundando-se no dogma científico da igualdade humana e na manifestação pelas eleições – é pela igualdade que se estabelece a república ideal do povo e é pela eleição que esse ideal é realizado.

A república seria a única forma de governo que se acomoda com a manifestação sincera e positiva da vontade nacional, mediante representação que se estabelece pela eleição, com o compromisso da elaboração e execução das leis que o povo desejar.

Igualdade – a igualdade pregada pelos republicanos não era a igualdade absoluta, sob pena de se nivelar todos ou por cima ou por baixo, mas sim uma igualdade relativa em que o direito de cada um de se aperfeiçoar era levado em consideração, sempre dependendo dos méritos individuais de cada uma (Essa a diferença da monarquia, pois na monarquia o soberano já era predestinado em face de sua condição sanguínea e, na república, qualquer pessoa, desde que preenchesse os requisitos previstos em lei, poderia alcançar certos cargos políticos, tidos como de governantes).

Representação política – quanto a representação política, que se traduz pela necessidade de se estabelecer determinadas regras de comportamento, tanto do governante quanto do governado (essa seria uma ideia da representação jurídica do Estado, ou seja, outorga-se mandatos para os governantes para que estes orientem, legislando



ou executando as leis, as formas de conduta da sociedade com o fito de atenderem ao bem estar geral – de cada um e de todos), Assis Brasil enfatizou dois aspectos: o do exercício do voto e o da necessidade de representação das minorias.

Exercício do voto – o voto seria a forma pela qual o povo exerceria o poder político, vinculando à obrigação do eleito (constituído) em realizar os ideais apresentados por si ou pelo partido. Entendendo que o sufrágio deveria ser universal, Assis Brasil propunha restrições: a) do analfabeto, entendendo que ele, não sabendo ler, não tinha acesso às informações sociais e políticas do país; b) da mulher, em face da situação educacional existente na época e também porque não tinha diferença, uma vez que o voto da mulher seria o mesmo voto de seu marido ou de seu pai, não influenciando assim no resultado do pleito; e c) dos militares, diferenciando o caráter cívico do voto e da participação ativa do militar nas questões de Estado.

Minorias – quando se discutia a questão da forma de governo e a da representatividade pelo voto, Assis Brasil chamou a atenção para as minorias (deixando claro que se deveria denominar “minorias” e não “minoria”), dizendo que “a maioria dos eleitores deve fazer a maioria dos representantes, mas não a unanimidade” e que “a representação deve refletir a situação geral, ou seja, a soma das opiniões do povo”.

## 5.2 República Velha

O primeiro decreto republicano versando matéria eleitoral foi elaborado por Aristides Lobo, então ministro da Justiça, sendo publicado em 08 de fevereiro de 1890, regulando as eleições para a Assembleia Constituinte.

O direito de voto era assegurado aos maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever, excluídas as praças-de-pré. A Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891 estabelecia nessa matéria o seguinte: “Seriam *eleitores* (artigo 70) os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem na forma da lei. Não podiam se alistar eleitores para eleições federais ou para os estados: a) os mendigos; b) os analfabetos; c) as praças-de-pré, excetuados os alunos das escolas

militares de ensino superior; d) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra, ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual (parágrafo 1º). Seriam inelegíveis os cidadãos não alistáveis (parágrafo 2º).

A Constituição de 1891 fixou o princípio da eleição direta dos mandatários do Executivo por maioria absoluta de votos. As antigas províncias passaram a constituir Estados e o antigo Município Neutro a denominar-se Distrito Federal. Os primeiros mandatários da União e dos Estados seriam eleitos indiretamente pelas Assembleias Constituintes, que passariam a exercer as funções legislativas ordinárias após promulgada a Constituição Federal e as Constituições Estaduais.

Os Estados e o Distrito Federal elegeriam três senadores cada, renovados alternadamente seus mandatos. O número de deputados era fixado proporcionalmente à população (um para cada 70.000 habitantes), não podendo ser inferior a quatro por Estado.

O direito de voto e a forma de eleição não se alteram ao longo desse período, em que a legislação eleitoral tratava basicamente dos critérios de alistamento, cujas regras tiveram uma modificação substancial com as inovações trazidas pela legislação de 1916.

Tal legislação dava ao Poder Judiciário atribuições em matéria de alistamento, cabendo-lhe zelar pelo cumprimento da legislação eleitoral. Embora esse princípio fosse de difícil execução, tendo em vista as múltiplas funções da Magistratura, correspondeu sem dúvida a um progresso e à busca de um caminho que conduzisse à lisura do pleito eleitoral.

Não se cogitou, contudo, da criação da Justiça Eleitoral, o que somente viria ocorrer após a Revolução de 1930.

Além da inexistência de um corpo eleitoral constituído segundo regras estáveis, o dispositivo constitucional que limitava a competência da União às eleições federais contribuía para fraudar o processo eleitoral. Assim, no caso das eleições estaduais e

municipais, os Estados eram livres para estabelecer regras autônomas. No Rio Grande do Sul, por exemplo, o voto era a descoberto e letra morta o preceito Constitucional que assegurava à minoria o direito de se fazer representar.

Mais grave que isso foi o princípio instituído sob Campos Sales, que governou de 1898 a 1902, em matéria de “verificação de poderes”. Em conformidade com a praxe anterior, no início da legislatura constituía-se uma comissão, presidida pelo mais velho dentre os novos mandatários, para examinar os livros oriundos dos Estados em que se achavam inscritos os resultados eleitorais e proclamados os eleitos. O espírito de semelhante iniciativa, tendo em vista a inexistência de justiça especializada, era realizar uma simples formalidade e atender eventualmente a impugnações. Nessa ocasião a comissão era dirigida pelo Presidente da Câmara cujo mandato expirava. Assim, por um simples expediente alterado numa resolução da Mesa da Câmara dos Deputados, a formalidade da verificação tornava-se reconhecimento de mandatos.

O mandato passaria a ser, desde então, o principal ato eleitoral no que tangia à representação parlamentar. O objetivo do “reconhecimento” era assegurar maioria estável ao Presidente da República. Essa maioria era negociada com os executivos dos principais Estados. E assim introduziu-se, ao arrepio da Constituição, princípio garantidor da chamada “política dos governadores”, que consistia no abandono virtual da representação.

Desde Campos Sales o reconhecimento dos mandatos corresponde à autêntica poda dos representantes que poderiam pôr em risco a maioria governamental. Assim, se a constituição do corpo eleitoral já era fraudada, o desvirtuamento da representação se completava por esse expediente. Caminhou-se, pois, no sentido oposto ao do período imperial, quando havia a preocupação do aprimoramento da representação. Completa-se o quadro com os sistemas do partido único (Partido Republicano em cada Estado).

A Constituição e as leis eleitorais mantiveram, entretanto, a divisão do País em distritos eleitorais em conformidade com a legislação

imperial. Esse princípio seria abandonado após a Revolução de 1930, introduzindo-se o sistema proporcional.

### 5.3. Da Revolução de 1930 até a Constituição de 1988

#### 5.3.1 *Criação da Justiça Eleitoral*

Após a Revolução de 1930 a única conquista efetivamente duradoura no sistema representativo consistiu na organização da Justiça Eleitoral.

O aparecimento desse ramo especial do Poder Judiciário eliminou os defeitos do processo eleitoral da República Velha. Desapareceram, de um lado, a figura do “voto de cabresto”, que fazia das eleições, em grande parte do País, um simples ritual; e, de outro, a praxe de “ganhar a apuração”. Porém a consolidação dessa conquista não foi nem tranqüil, nem automática.

A Justiça Eleitoral foi criada pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Esse instrumento legal, promulgado pelo primeiro governo de Getúlio Vargas, resultou da proposição de uma das várias subcomissões legislativas criadas após a Revolução de 1930 para a reforma das leis.

#### 5.3.2 *A cédula única*

A cédula única representou enorme progresso no pertinente à lisura dos pleitos. Foi introduzida pela Lei Federal nº 2.582, de 20 de agosto de 1955, para as eleições de presidente e vice-presidente da República, vigorando no pleito que teve lugar a 03 de outubro daquele ano. Mais tarde, pela Lei Federal nº 4.109, de 27 de julho de 1962, sua utilização foi generalizada para as eleições parlamentares e dos executivos estaduais e municipais.

No período anterior, cada candidato mandava confeccionar sua própria cédula. Assim, os eleitores já chegavam nos locais de votação munidos desse material, cabendo-lhes apenas inseri-los nos envelopes oficiais fornecidos pelas mesas das seções eleitorais. Em muitos lugares essa circunstância contribuía para facilitar a compra

do voto, a anulação do voto atribuído ao concorrente pela elaboração de cédulas adulteradas, etc. Assim, a adoção de uma cédula padronizada, a ser confeccionada pelo Poder Público e posta à disposição do eleitor no próprio ato da votação chegou a se constituir numa aspiração dos integrantes da Justiça Eleitoral. Mas a aceitação desse princípio não se deu por razões moralizantes, como sera visto a seguir.

A volta de Getúlio Vargas ao poder, em 1950, reacendeu a crise das instituições republicanas, a tal ponto que acabou levando-o ao suicídio em agosto de 1954, assumindo o vice-presidente Café Filho. Semelhante desfecho enseja a chegada ao poder da União Democrática Nacional - UDN, que abrigava os principais setores da oposição a Vargas.

Temerosa de perdê-lo nas eleições presidenciais de outubro de 1955, a UDN começa a cogitar fórmulas diversas, entre elas a substituição da maioria simples pela maioria absoluta. No bojo de tais maquinações aparece a ideia da cédula única. A maioria parlamentar entendeu que a providência ser-lhe-ia prejudicial, posto que suas bases eleitorais do interior poderiam ser afetadas por mudança tão radical adotada às vésperas da eleição. E, nessa convicção, recusou-a. Diante desse fato, o Ministro da Guerra, General Lott, apresenta autêntico ultimato ao Parlamento exigindo a introdução do novo processo de votação. Em meio da crise e da celeuma, vota-se a cédula única.

### 5.3.3 *Eleição indireta*

No que se refere à organização do processo eleitoral, interessante o princípio da eleição indireta do presidente da República, originalmente adotado nas disposições transitórias da Constituição de 1934, a qual, contudo, estabelecia eleições diretas a partir do mandato seguinte.

Foi a Carta de 1937 que universalizou o princípio da eleição indireta. Somente os vereadores municipais seriam escolhidos por votação direta. Estes, por sua vez, escolheriam os deputados, juntamente com

outros cidadãos eleitos para esse mister. O Colégio Eleitoral para a escolha do presidente era mais amplo, abrangendo representantes das Câmaras Municipais, do Conselho Nacional de Economia, da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal (órgão criado para substituir o Senado da República). Tais dispositivos nunca foram aplicados sob o Estado Novo.

A Constituição de 1946 reintroduziu o princípio da eleição direta do presidente e do vice-presidente da República. Contudo, a opinião nacional nunca foi unânime com relação a essa questão, de sorte que, com base na experiência considerada negativa do ciclo de reconstitucionalização do país (1945-1964), adotou-se, a partir de 1964, a eleição indireta do mandatário daqueles cargos. Posteriormente o mesmo sistema foi aplicado à eleição dos governadores estaduais.

De início, o Colégio Eleitoral era composto apenas pelos integrantes do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas estaduais, respectivamente. Para as eleições de 1978, no caso das eleições do presidente e do vice, aos membros do Congresso Nacional acresceu-se representação das Assembleias Legislativas; e das eleições para governadores, além da Assembleia, delegados das Câmaras Municipais.

Em 1980 revogou-se a disposição que estabelecia eleições indiretas dos governadores de estado. Permaneceu, entretanto, o princípio da escolha indireta do presidente e do vice-presidente da República, que só veio a ser revogado pela Constituição Federal de 1988.

#### *5.3.4 Propaganda eleitoral*

O tema da propaganda do rádio e da televisão assume grande importância. Considera-se conquista relevante o fato de que a lei haja estabelecido que a propaganda eleitoral naqueles meios de comunicação de massa circunscreva-se, única e exclusivamente, aos horários gratuitos. Essa disposição impede que candidatos em condições de mobilizar os recursos financeiros requeridos possam ter livre acesso a essa forma de propaganda de tão grande audiência e poder de penetração.

A disciplina dos horários gratuitos passou a ser controvertida a partir de 1974, em cujo pleito os partidos tiveram liberdade para programar sua utilização. No pleito de 1978, contudo, foi estabelecida disciplina excessivamente rígida (Lei Falcão), eliminando todo debate e discussão. Atualmente o tema ainda provoca discussões, especialmente com o surgimento da internet, sendo um dos grandes componentes de debate para uma futura reforma política.

### *5.3.5 Sistema proporcional*

A escolha da representação política se faz, segundo os sucessivos códigos vigentes desde 1932, mediante o sistema proporcional. Segundo este sistema, atribui-se a cada Estado um quociente eleitoral, que é apurado pela divisão entre o eleitorado e o número de deputados. O número de votos alcançados por cada partido é, então, dividido pelo quociente eleitoral, fixando-se, dessa forma, o número de parlamentares eleitos, sendo que as sobras são distribuídas proporcionalmente entre os partidos.

Na medida em que o eleitorado passou a se concentrar nas cidades foram introduzidas duas espécies de procedimento: alguns candidatos obtêm número limitado de votos em grande número de circunscrições, alcançando o mínimo exigido pelo quociente. De semelhante prática, resulta que não têm compromisso com nenhuma circunscrição eleitoral delimitada.

Além disso, os partidos passaram a concentrar a sua propaganda em um ou dois candidatos que, pela votação alcançada, permitem a eleição de diversos outros. Estes últimos são em geral desconhecidos do grande público, de sorte que a representação proporcional tem contribuído de modo significativo para desfigurar esse instituto. Chegam ao parlamento políticos que se sentem inteiramente livres de quaisquer compromissos com programas, eleitorado, etc.

Portanto, a representação proporcional se constitui, basicamente, de dois grupos, a saber: a) os que se apoiam numa base territorial delimitada, em geral constituída por certo número de municípios

ligados entre si por laços geo-econômicos ou de outra índole ou por aqueles núcleos metropolitanos que preservam essa característica; e b) os que se elegem por sobras de legenda ou pela obtenção de votos disseminados no conjunto das municipalidades que integram os Estados.

A existência do último grupo somente se torna possível nas condições do sistema proporcional que, assim, tem-se revelado deformador da representação, defeito esse que se torna ainda mais preocupante quando se fala na possibilidade de alianças de legenda, cujos efeitos nocivos acabam por pulverizar e até desfigurar a representação.

### 5.3.6 *Sistema distrital*

Grande número de estudiosos do processo eleitoral brasileiro considera que a única forma de dar representatividade ao parlamento consiste na divisão do País em distritos eleitorais e a introdução do sistema majoritário.

A ideia da eleição por distritos foi cogitada, inicialmente, como procedimento para facilitar a aplicação do instituto da cédula única, em fins da década de 1950. Tinha esse propósito a iniciativa do Senador Milton Campos, apresentando projeto que veio a tomar o número 38/1960. Desde então surgiram diversas iniciativas com vistas à adoção do sistema.

Múltiplas terão sido as razões que impediram até o presente a formação de um consenso entre os políticos quanto às implicações da providência. Contudo, há de ter vigorado o receio de que sua adoção impeça a reeleição dos mandatários em exercício.

Da introdução do voto distrital há de resultar, certamente, alterações na representação, mas é pouco provável que isso afete a todos indistintamente.

A impressão que se colhe, de uma análise sumária do tema, é que todos aqueles mandatários que dispõem de uma base política relativamente delimitada nada têm a temer, porquanto o distrito



eleitoral é precisamente a consagração desse princípio. Supõe-se, igualmente, que na grande maioria dos municípios brasileiros a representação seja relativamente estável, vez que as lideranças vêm se consolidando desde o fim do Estado Novo.

Nessa hipótese, os prejudicados pela mudança do sistema seriam aqueles representantes que colhem votos, indistintamente, nas várias regiões do Estado, ou se elegem na cauda de lideranças caudilhescas.

Nas discussões acerca do voto distrital, duas são as sugestões predominantes: a) divisão do País em distritos eleitorais de número equivalente ao de deputados, excluindo-se apenas aqueles Estados de baixa densidade demográfica. Nos grandes centros urbanos, organizar-se-iam, igualmente, distritos. Apenas a representação estadual seria distribuída de sorte a não excluir pequenas concentrações e beneficiar unilateralmente as áreas de grande densidade demográfica. Essa tarefa seria atribuída à Justiça Eleitoral, a partir das linhas fixadas em lei; e b) a divisão obedeceria aos mesmos princípios, porém com metade das cadeiras preenchidas a partir da escolha entre candidatos constantes de listas constituídas pelos partidos. Assim, cada distrito elegeria um representante pelo processo majoritário e direto, enquanto o segundo representante sairia da lista do partido. Provavelmente o Tribunal Eleitoral fixaria um quociente eleitoral para distribuir essas cadeiras aos partidos. Tal é o denominado sistema misto.

Mediante o distrito puro ou misto, acredita-se que seria eliminada a ausência de representatividade do Parlamento.

## 5.4. Partidos políticos

### 5.4.1 *Década de 1930 e período 1945-1964*

A preocupação maior, em matéria eleitoral, no ciclo que se seguiu imediatamente à Revolução de 1930, era com a lisura dos pleitos. Com esse propósito é que se concebe a Justiça Eleitoral. Os elementos liberais, não comprometidos com as forças autoritárias em emergência, supunham que a adequada confecção das listas eleitorais

sob a égide dos juízes, a efetivação do processo de votação e apuração sob a vigilância deles e, sobretudo, a eliminação da etapa do reconhecimento dos mandatos pelo Poder Legislativo, constituíam os requisitos necessários para o funcionamento da democracia.

Os autores da nova legislação eleitoral não perceberam os malefícios que poderiam advir do sistema proporcional, de modo que eliminaram a divisão do País em distritos eleitorais, tradição do Império que a legislação da República Velha havia preservado e, mais que tudo, não tinham uma visão correta do papel e da importância dos partidos políticos.

O Código Eleitoral de 1932 virtualmente equiparou os partidos políticos às outras sociedades civis, bastando a inscrição nos registros públicos com o apoio de pelo menos 500 eleitores para a constituição de um partido.

Foi só com o Código Eleitoral de 1950<sup>34</sup> que houve a consolidação dos princípios fixados pela Constituição de 1946, em que se reconhecia a situação peculiar dos partidos políticos, os quais passaram a ser regidos por legislação específica e a não serem mais confundidos com sociedades civis, até por que a legislação deu aos partidos políticos a natureza de pessoas jurídicas de direito público interno,<sup>35</sup> além de fixar requisitos mais rígidos para o registro definitivo.

Nesse período os partidos de maior representatividade foram o Partido Social Democrático - PSD, a União Democrática Nacional - UDN e o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB.

#### 5.4.2 *O bipartidarismo*

Em seguida às eleições para renovação de mandato de parte dos executivos estaduais, em outubro de 1965, o governo dissolveu os

---

34 O Código Eleitoral em vigor foi instituído pela Lei Federal no 4.737, de 15 de julho de 1965.

35 Atualmente os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, conforme estabelece o artigo 1º da Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

partidos políticos e autorizou o funcionamento de apenas duas agremiações. A primeira, que se denominou Aliança Renovadora Nacional - ARENA, correspondia ao dispositivo parlamentar do governo. A segunda, que se chamou Movimento Democrático Brasileiro - MDB, destinava-se a congregar as oposições. Assim, implantou-se o bipartidarismo no País de forma inteiramente artificial.<sup>36</sup>

É certo que nas grandes democracias ocidentais, na maioria dos casos, a opinião se divide em duas grandes agremiações partidárias que, quando se alteram no poder, dispõem de maioria sólida, apta a governar. Essa polarização, entretanto, resultou de dilatado processo histórico, se bem que a legislação eleitoral haja contribuído para semelhante desfecho, mas esta, por si só, não pode fazer tudo.

A introdução do bipartidarismo de cima para baixo correspondeu à suposição de que a sua simples obrigatoriedade legal criaria bipartidarismo real. Mas além da criação dos dois partidos nada mais se fez naquele sentido. Assim, todos os demais mecanismos do sistema eleitoral permaneceram inalterados, como a eleição proporcional, o quociente eleitoral fixado em nível estadual, etc. Desse modo, a experiência estava, de antemão, condenada ao fracasso.

Sob o novo regime partidário foram realizadas quatro eleições parlamentares: 1966, 1970, 1974 e 1978, em cujos pleitos o MDB foi se fortalecendo paulatinamente, levando o governo, temente de uma possível perda da maioria parlamentar, a criar a figura do Senador Indireto, garantindo-lhe a maioria no Senado.

### 5.4.3 *Reforma partidária de 1980*

A Reforma Partidária de 1980 se originou da mensagem, assinada pelo então Presidente João Figueiredo, encaminhada ao Congresso Nacional e que culminou na Lei Federal nº 6.767, de 20 de

---

36 As novas agremiações foram criadas com base no Ato Complementar nº 04, de 20 de novembro de 1965 e transformadas em Partidos Políticos a organizar-se em consonância com a Lei Federal nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

dezembro de 1979. Em tal mensagem atribuía-se ao bipartidarismo caráter transitório por ser incompatível com o funcionamento pleno dos institutos do sistema representativo.

Dessa feita, foi autorizada a formação de blocos parlamentares e foram suspensos os efeitos da legislação de fidelidade partidária, que impediam a mudança de agremiação ao parlamentar por ela eleito.

Entretanto, para a obtenção do registro definitivo, os Partidos deveriam alcançar, nas eleições de 1982, mais de 5% do eleitorado votante para a Câmara dos Deputados, distribuídos esses votos em pelo menos nove Estados, equivalendo a pelo menos 3% em cada um deles.<sup>37</sup>

Em decorrência da nova legislação, organizaram-se, em caráter provisório, diversos partidos políticos, dentre os quais estão o Partido Democrático Social - PDS, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, o Partido Popular - PP, o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e o Partido Democrático Trabalhista - PDT, de modo que o novo quadro partidário somente estaria definido após as eleições de 1982.

## 6. Da Constituição de 1988 até a Atualidade: O Surgimento da Democracia Eletrônica

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu as eleições diretas para presidente e vice-presidente da República e, a partir de então, enquanto se aguarda uma reforma política mais profunda, uma das grandes preocupações é a da regulação da propaganda eleitoral, que tem sido objeto de alterações legislativas a cada pleito que se sucede.

Procura-se inibir a utilização do poder econômico como facilitador da comunicação com as massas, o que se dá com a disciplina de

---

37 Admitindo-se que o eleitorado tenha sido de 50 milhões, naquela data, a votação mínima seria de 2,5 milhões.

comícios – em que pessoas do *showbizz* são utilizadas como atrativos – de distribuição de brindes, de limitação temporal da campanha eleitoral, de utilização do rádio e da televisão, de campanha nos locais de votação,<sup>38</sup> enfim, estabelece-se uma vigilância constante que, se por um lado almeja eliminar de uma vez por todas com a “compra” de votos, por outro tem implicado a apatia cada vez maior do processo eleitoral, além da sua “judicialização”.

Mais recentemente, por meio de alteração legislativa promovida pela Lei Federal nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, as possibilidades de campanha eleitoral via internet foram incluídas na regulamentação.

Desde 1950 a televisão representa o instrumento mais poderoso nas campanhas eleitorais,<sup>39</sup> porém, a partir da última década, a internet tem assumido um papel cada vez maior na política e no processo eleitoral.

Tal qual o impacto que a televisão gerara no embate Kennedy/Nixon, a utilização da internet e suas redes sociais marcaram a chegada de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos em 2008.<sup>40</sup>

---

38 A Lei Federal no 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, regula extensamente a matéria da propaganda eleitoral, fazendo-o em 38 artigos que, por sua vez, possuem em sua maioria inúmeros parágrafos, incisos e alíneas.

39 O debate entre Richard Nixon e John Kennedy na campanha presidencial dos Estados Unidos de 1960 marca o início dessa era.

40 Os numerosos dos 21 meses de campanha eleitoral de Obama impressionam: 500 milhões de dólares arrecadados pela internet, com mais de 6,5 milhões de dólares de doações individuais com valores abaixo de 200 dólares per capita, feitas por 3 milhões de pessoas diferentes; mais de 1 bilhão de mensagens remetidas para uma lista de 13 milhões de endereços de *e-mail*; um milhão de assinantes do service de torpedos MSN com informações sobre a campanha e entre 5 e 20 mensagens enviadas por mês para cada assinante; dois milhões de perfis na rede social MyBarackObama.com (ou MYBO), que teve mais de 400 mil postagens e ajudou a organizar cerca de 200 mil eventos; 5 milhões de simpatizantes em outras redes sociais, tais como Facebook, MySpace e Twitter; e 1.800 vídeos no YouTube assistidos mais de 100 milhões de vezes, num total de 1 bilhão de minutes (cf. DELANY, C. Joe rospars and and a billion minutes on youtube).

Isso não significa que a televisão tenha caído para segundo plano, mas as novas mídias sociais não têm mais como ser negligenciadas.<sup>41</sup>

A realidade do Brasil não pode ser diferente, haja vista que o País já tem mais de 43,1 milhões de pessoas com acesso à internet, 151,9 milhões de aparelhos celulares em uso (o que representa 80 celulares em cada grupo de 100 habitantes), sendo que esses números só tendem a aumentar, de maneira que o espaço para as reflexões acerca do governo eletrônico e da democracia digital não pode deixar de incluir o tema das campanhas eleitorais.

## 7. Considerações Finais

Inegável que nos dias atuais o modelo de representatividade construído ao longo da história está em esgotamento. Há uma nítida insatisfação com o mecanismo de representatividade popular em razão do descompasso que existe entre o anseio dos representados e a prática dos representantes.

John Randolph Lucas afirma que “todas as formas de participação estão sujeitas a um entrave básico, qual seja: quanto mais pessoas participarem de uma decisão, mais formal e, portanto, menos verdadeira ela será”.<sup>42</sup>

Acresça-se a isso o fato de que o modelo até agora em vigor, mesmo que se considerem as variantes possíveis, corresponde a uma lógica liberal: a ruptura entre Estado e Sociedade Civil.

---

41 Lawrence Lessig diz o seguinte acerca do uso dos blogues: “Quando bem feito [...] o blog é um instrumento de construção de comunidades. O truque é transformar o ouvinte em orador. Um blog bem estruturado inspira tanto a leitura quanto a escrita. E, ao conseguir que a audiência escreva, candidatos conseguem um compromisso com essa audiência. Engajamento substitui recepção, que por sua vez leva à ação no mundo real” (Lessig, L. *The new road to the white house*, p. 05).

42 Lucas, J.R. *Democracia e participação*, p. 108.

A prática de mercado, que privilegia o individualismo, tem sido posta em xeque quando se percebe a sua insuficiência para atender a demandas sociais cada vez mais flagrantes. A dominação do Estado por grupos economicamente hegemônicos conduz à sua utilização em benefício desses grupos específicos, levando a uma crescente concentração de capital e aumentando o distanciamento entre as classes sociais.

Todavia, a mesma concentração de capital serve para financiar programas eleitorais e, por consequência, forma um ciclo vicioso em que o capital, ao mesmo tempo em que é privilegiado pelo Estado, financia o mesmo Estado na exata medida que possibilita a este atender às mínimas necessidades da classe subordinada, de tal forma a não propiciar que as suas demandas insatisfeitas resultem numa inversão do modelo.

Ocorre, porém, que o esgotamento desse modelo, que já vem produzindo efeitos há algum tempo, recebe um novo ingrediente que potencializa as contradições do modelo e revela de forma cada vez mais nítida a necessidade de uma mudança.

Alain Touraine,<sup>43</sup> quando trata da crise da democracia, afirma que a sociedade moderna é condicionada pelo consumo e pela comunicação de massas, pela mobilidade social e migrações, pela diversidade de costumes e defesa do meio ambiente, como também pela produção industrializada, de modo que é impossível fundar a vida política em debates e atores que não correspondem senão parcialmente à realidade vivida.

Também nos chamados países periféricos é possível constatar não só a pluralidade de forças que movem a política, mas principalmente a mudança do que elas representam e a forma e intensidade com que se manifestam. E, do mesmo modo que é possível afirmar, junto com o autor citado, numa crise de representatividade política europeia, de igual forma se visualiza uma crise de representatividade política que

---

43 Cf. Touraine, A. *¿Que es la democracia?*, p. 82.

se expande mundo afora, penetrando na realidade política dos países periféricos que, talvez, sofram ainda mais os efeitos dessa nova composição social.

Com efeito, a origem dessa nova realidade está centrada no desenvolvimento tecnológico da comunicação. Ao mesmo tempo em que é possível obter as mais variadas informações ao redor do planeta em tempo real, também se permite, por idênticos veículos de comunicação, deslocar vultuosas quantias de dinheiro de um mercado para outro, dependendo da atratividade de cada um. Isso conduz à instabilidade econômica e, por decorrência política, dos países mais sensíveis e dependentes do capital financeiro.

Da noite para o dia é possível levar toda a economia de um País à bancarrota – fenômeno, aliás, que se tem observado até com uma certa frequência de outubro de 1997 (época da chamada “crise asiática”) para cá.

Os mesmos veículos de comunicação possibilitam a articulação de grupos de interesses em diversas outras áreas de atuação, não apenas financeira.

Esse capitalismo global, que se reproduz em velocidade espantosa graças ao desenvolvimento tecnológico da comunicação de massas, faz com que diminua a importância dos limites territoriais dos Estados. Nem o idioma, os costumes e a cultura são suficientes para identificar a individualidade de um povo. As grandes corporações empresariais já não têm mais nacionalidade. Muitos trabalhadores também não. As reservas ecológicas já não pertencem a um Estado-Nação, tornaram-se num patrimônio universal. Até mesmo as terras cultiváveis são objeto de cuidado e monitoramento mundial a fim de evitar, por exemplo, cultivos de produtos entorpecentes.

Some-se a tudo isso a ocupação irreversível das tecnologias da informação e da comunicação no espaço das interações políticas, que, com a internet, assumem uma dimensão global e não apenas local, fato que, talvez, possa apontar o caminho que permita uma maior participação política dos novos cidadãos do mundo, de tal



sorte a reduzir os problemas que foram apontados quanto ao modelo de representação política da modernidade.

## 8. Referências

- ASSIS BRASIL, J.F. A democracia representativa na república (Antologia). São Paulo: Biblioteca do Pensamento Político Brasileiro, vol. 17, 1983.
- BARRETO, V. Voto e representação. *In*: Curso de Introdução à Ciência Política, 2ª ed., Brasília: UnB, 1984.
- BOBBIO, N. Direito e estado no pensamento de emmanuel kant. 3ª ed., tradução de Alfredo Fait, Brasília: UnB, 1995.
- A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- Liberalismo e democracia. 6ª ed., tradução de Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BONAVIDES, P. Do estado liberal ao estado social. 4ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- BOURDEAU, G. O estado. Tradução de Cascais Franco, Publicações Europa-América, 1970.
- CASSESE, S. L'unità del diritto. Bologna: Il Mulino, 1994.
- DALLARI, D. A. Elementos de teoria geral do estado. 10ª ed., São Paulo: Saraiva, 1983.
- DELANY, C. Joe rospars and and a billion minutes on youtube. *In*: e.politics, <http://www.epolitics.com/2008/12/11/joe-rospars-and-a-billion-minutes-on-youtube-content-was-key-and-overlooked-part-of-obamas-online-juggernaut/>, consultado em 11/12/2008.
- KELSEN, H. Teoria geral do direito e do estado. Tradução de Luís Carlos Borges, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- LESSIG, L. The new road to the white house. *In*: Wired, Edição 11.11 (novembro de 2003), <http://www.wired.com/wired/archive/11.11/view.html?pg=5>
- LUCAS, J.R. Democracia e participação. Tradução de Cairo Paranhos Rocha, Brasília: UnB, 1985.
- MODEL/CREIFELDS. Staatsbürgertaschenbuch. 29ª Auflage, Verlag C.H, Beck.

- MONCADA, C. Direito econômico. 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1998.
- NOVAES, J.R. Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. *In*: Separata do vol. XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra: 1987.
- REINHOLD, Z. Teoria geral do estado. 2ª ed., tradução de Antônio Cabral de Moncada, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- ROPPO, E. O contrato. Tradução de Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes, Coimbra: Almedina, 1988.
- SARTORI, G. A teoria da representação no estado representativo moderno. Tradução de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. *In*: Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte: 1962.
- TOURAINÉ, A. ¿Que es la democracia? 2ª reimpressão, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995.

# TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO APLICADAS À GESTÃO NO SETOR PÚBLICO: O MODELO E-REPÚBLICA

Thiago Souza Araújo,<sup>1</sup>

Hugo César Hoeschl,<sup>2</sup>

Aires Jose Rover,<sup>3</sup>

Thiago Paulo Silva de Oliveira<sup>4</sup>

---

1 Secretaria de Estado da Administração -SC, SC401, Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria da Administração, Florianópolis, SC - Brasil, [araujo-thiago@sea.sc.gov.br](mailto:araujo-thiago@sea.sc.gov.br)

2 Conselho Consultivo do Governo do Estado de Santa Catarina, Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina, Sala de Situação - Florianópolis, SC - Brasil, [hch@i3g.org.br](mailto:hch@i3g.org.br)

3 Programa de pós-graduação em Direito CPGD Universidade Federal de Santa Catarina –UFSC 2, CPGD, Universidade Federal de Santa Catarina, Trindade – Florianópolis-SC, [aires.rover@gmail.com](mailto:aires.rover@gmail.com)

4 Instituto i3g, Rua Lauro Linhares, 728, sala 105, Trindade, Florianópolis - SC, [thiago.paulo@i3g.org.br](mailto:thiago.paulo@i3g.org.br)

**RESUMO.** A utilização de tecnologias da informação e comunicação na área da gestão pública possibilitam um aumento na eficiência em termos processuais. Estas tecnologias poderiam também serem aplicadas à redução do custo político. São explicitados os conceitos de e-democracia, e-gov, custo político e correlatos. Finalmente apresenta-se o modelo de governo público ideal: a república eletrônica, com exemplos de modelos similares em prática.

**PALAVRAS CHAVE.** Economia Aplicada. Governo eletrônico. Teoria do Estado. Democracia direta. Sistemas de Informação.

**ABSTRACT.** The use of information communication technology in Public management enables increased efficiency in procedural terms. These technologies could also be applied to reduce the political cost. We make explicit the concepts of e-democracy, e-government, political cost and correlated concepts. Finally we present an ideal model of public government: a electronic republic, with examples of similar models in practice in Brazil.

**KEYWORDS.** Applied Economics. Electronic government. State Theory. Direct democracy. Information Systems.

## 1 Introdução

As tecnologias de informação e comunicação aplicadas ao âmbito governamental possibilitam uma maior eficiência na gestão pública. Esses sistemas de informação e comunicação permitem o levantamento de informações em tempo real, integração de sistemas públicos e maior participação dos cidadãos na gestão pública. O governo passaria a ter maior desempenho por ter ao mesmo tempo maior desempenho em termos de desenvolvimento macroeconômico, assim como um enfoque mais local.

Os sistemas de governo carecem de mais participação qualificada nas decisões públicas. Baseando-se na filosofia pública de Platão, em conceitos de cidadania, eficácia administrativa, gestão pública, governo eletrônico e governo participativo os autores elaboram um modelo ideal de governo eletrônico, fazendo uso das tecnologias disponíveis atualmente de forma a deixá-lo mais alinhado com a era informacional, e com a sociedade em rede na abordagem de Castells (1999). O modelo proposto se utiliza de ferramentas de tecnologias da informação para fomentar não apenas a participação dos cidadãos

assim como também um maior envolvimento e preocupação com a gestão pública, almejando a redução dos custos de transação e custos oriundos de ineficiências sistemáticas tanto no campo político quanto burocrático.

Apresenta-se um sistema de conselhos, centrados em competência, mostrando que a visão pública deve prevalecer sobre a democracia e que a democracia participativa deve prevalecer sobre a ineficiência da democracia direta e sobre o que se tornou a democracia representativa.

O Foco desse sistema está no governo local onde o cidadão vive e pode no seu cotidiano participar efetivamente da vida pública, e na competência, uma vez que o ingresso é por concurso público e o peso maior nas decisões deve recair em especialistas. Metodologicamente este trabalho é teórico-empírico, predominantemente prescritivo e positivista.

## 2 Fundamentação Teórica

Apresenta-se a fundamentação teórica englobando inicialmente a questão tecnológica. São abordados na sequência os conceitos de democracia eletrônica (e-democracia) e governo eletrônico (e-gov). Por tratar-se de um estudo que toca na questão da “teoria do Estado” são abordados nesta perspectiva os conceitos relativos ao social e o público no que tange ao e-gov. Finalmente aborda-se a justificativa e ao mesmo tempo o fator motivador do estudo: o custo político como um dos componentes principais do Custo Brasil.

### 2.1 As Tecnologias

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) aplicadas ao setor público no âmbito governamental possibilitam uma gestão mais efetiva, o uso de sistemas integrados com a tecnologia de teleconferência poderia interligar os níveis de governo municipal

estadual e federal reduzindo as despesas com viagens para a resolução de questões administrativas.

Algumas iniciativas para o uso de tecnologias da informação e comunicação aplicadas ao âmbito governamental apontam perspectivas de maior eficiência nas atividades desse setor, são as chamadas tecnologias de governo eletrônico (e-gov). Um dos autores enquanto membro do corpo técnico na administração direta estado de Santa Catarina aponta que um projeto de substituição de papel por documentos eletrônicos (atualmente em fase de implantação) traz uma grande redução de custos e aumento de eficiência brutal.

No Brasil há o ePING, um conjunto de especificações técnicas e padrões que objetivam prover interoperabilidade para os sites governamentais, determinando padrões tecnológicos no âmbito governamental. Conforme o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2007) o ePING define que a plataforma web será o padrão para todos os sistemas de informação da administração pública federal com uso da linguagem XML (Extensible Markup Language) como a base para os portais de governo.

Teleconferência é uma tecnologia atualmente de baixo custo que poderia reduzir substancialmente os gastos governamentais. A respeito dessa tecnologia Dias (2007) afirma que o trabalho por teleconferência é realidade hoje, de forma a ter se tornado até mesmo comum: “as imagens vindas de longe não nos surpreendem mais, separados por mil distâncias, nós podemos nos reunir por uma teleconferência videoconferência, e mesmo trabalharmos juntos”.

Outra tecnologia que pode prover serviços governamentais é o ‘podcasting’, que Paz (2007) define como todo o processo de produção de áudio, vídeo, texto ou imagem digitais publicados e distribuídos na Internet, com possibilidade de download para os subscritos. A tecnologia mais difundida para o podcasting é o RSS - Really Simple Syndication, um dialeto da linguagem de marcação XML para entrega de atualizações de sites via Internet.

As tecnologias de governo eletrônico podem não apenas prover serviços burocráticos ou informações ao cidadão, muito além disso,

essas tecnologias de governo eletrônico poderiam ser utilizadas para rever a concepção do modelo de governo privilegiando a competência na administração pública, reduzindo custos de deslocamento e com questões políticas e burocráticas.

As questões burocráticas atualmente poderiam ser desempenhadas de forma totalmente automática e digital: Documentos de competência governamental poderiam ser feitos em tempo real via apresentação de certificado digital do cidadão no portal de governo eletrônico sua requisição poderia ser processada por um sistema central que liberaria as licenças conforme adequação dos requisitos para obtenção dessas licenças.

A respeito do papel do governo, este se relaciona basicamente com o cidadão, com outras áreas do próprio governo e com o setor privado. Os serviços de governo eletrônico devem prever, por tanto, a seguinte estrutura relacional divulgada pelo BNDES (2007):



Fonte: Banco nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 2007

Figura1: Estrutura relacional

Essa estrutura relacional proporciona uma compreensão de que o governo eficiente precisa basicamente prover os serviços essenciais ao cidadão, articular a gestão governamental e proporcionar as condições para o setor privado gerar o desenvolvimento econômico. Atualmente a transformação em todas essas esferas tem caminhado

para a automação do que já existe. No entanto, as tecnologias atuais poderiam sustentar uma nova forma de governo do Estado Moderno. Para apresentar esse modelo discutem-se inicialmente os conceitos de “e-democracia” como uma vertente de governo eletrônico.

## 2.2 Conceitos de e-Democracia e e-Gov

Clift (2007) afirma que “a Internet salvará a democracia”. O aspecto democrático da Internet consiste na habilidade de organizar e possibilitar a comunicação em grupos. A maior interatividade proporcionada pelos sites de governo eletrônico, segundo o autor, contribui para o progresso da democracia.

Ressalta o autor que, no entanto, votar por meio da Internet é apenas uma pequena parte do processo democrático. A democracia possui diversas definições, dentre elas há a definição ‘ditadura da maioria’ ou a definição de grupos de interesses de Howlett e Ramish (2003) onde minorias definem politicamente (não sem conflito) o destino dos cidadãos em uma democracia.

Tanto a representação desproporcional dos grupos de interesse quanto a representação de uma maioria pouco instruída que vota de acordo com a possibilidade de receber um subsídio tem mostrado resultados geralmente não benéficos para o todo, o público, em termos de desenvolvimento econômico.

Essa questão é facilmente perceptível quando se analisa a política fiscal com elevados índices de tributação. O alto nível de tributação para sustentar subsídios para os cidadãos carentes impede que sejam gerados empregos. Essa é a pior alternativa econômica, mas a melhor alternativa política. Consiste no custo da democracia.

O cidadão sem instrução não está apto a decidir o que é melhor para a coletividade. As organizações eficientes são democráticas (na concepção utilizada para o regime de governo)? Quando um diretor de planejamento em uma empresa privada (reconhecida como eficaz e boa para se trabalhar) toma uma decisão de investimento para os



próximos 5 anos, ele submete a decisão a votação universal paritária? Defende-se que o diretor deva distribuir sua cordialidade de forma igualitária, desde os funcionários da limpeza e segurança até o presidente; contudo não deve distribuir sua consulta em relação a uma decisão de tamanha complexidade da mesma maneira.

Para Clift (2007) a Internet é uma nova possibilidade de participação pública na decisão política, não exclui nenhuma outra forma de participação, ao contrário potencializa as demais formas de participação pública. Afirmo o autor que os cidadãos votarão por meio da sua tecnologia preferida, dentre as quais a Internet é uma possibilidade.

No mesmo sentido, Petrauskas (2006) coloca que a comunicação com o governo e as possibilidades de participação na tomada de decisões políticas também devem ser acessíveis através de outros meios técnicos: TV digital, telefones móveis etc.

Clift (2007) expõe que, embora as tecnologias para a realização de eleições por meio da Internet, participação direta, teleconferências e outras tecnologias, a aplicar tecnologia dessas tecnologias efetivamente é uma decisão política.

O conceito de e-Democracia pressupõe participação, é um modelo participativo, promove a convergência de instituições democráticas e processos na Internet. Segundo Levy (1998) o ciberespaço abre hoje imensas perspectivas de um aprofundamento das práticas democráticas.

Petrauskas (2006) apresenta os princípios da democracia eletrônica:

- 1) Todos ou a grande maioria devem participar da tomada de decisões;
- 2) Importante interação entre os cidadãos e assistência mútua;
- 3) Toda a informação necessária deveria ser acessível à sociedade;
- 4) Todo o benefício obtido deve ser dividido igualmente entre os cidadãos;
- 5) Haveria de tratar de conseguir a decisão mediante o consenso e persuasão;

- 6) Depois da tomada de decisão se espera a colaboração de todos os cidadãos na implementação da decisão.

O Modelo de Democracia Eletrônica de Steven Clift (2007) compreende que o foco principal é o cidadão, é o cidadão que está no centro, relacionando-se com grupos políticos, setor privado, meios de comunicação e governo. Já para Petrauskas (2006) o cidadão aparece como um agente colaborador do Estado, auxiliando-o na tomada de melhores decisões políticas.

Para Clift (2007) o e-gov é uma forma de proporcionar informações democráticas on-line como nunca antes. Os governantes eleitos podem por meio da Internet compartilhar mais e mais informações com o público. A esse respeito Aikens (1998) dispõe que o acesso à informação é fundamental para o adequado exercício dos direitos políticos.

Os governos devem usar a Internet para fornecer informações aos tomadores de decisão, bem como proporcionar serviços mais eficientes: aproveitar o canal de 2 vias da democracia via Internet, tanto para tomadores de decisões técnicas dentro do próprio governo quanto para as decisões a serem tomadas pelos cidadãos, em sua participação no processo democrático.

Petrauskas (2006) afirma que quanto mais atraentes e produtivas sejam as condições de participação cidadã utilizando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), mais rapidamente se desenvolverá a democracia eletrônica, embora existam obstáculos sociais e legais para a implementação do governo eletrônico e da ciberdemocracia, como adverte Galindo (2006).

Um fator que favorece as TICs no âmbito governamental é que os cidadãos anseiam por um governo que responda às suas questões e o meio on-line permite isso. Clift (2007) entende que o acesso sistemático a leis e ao cotidiano do governo é uma forma de legitimação e sustentabilidade para o governo. Sugere que toda a atividade pública deveria ser gravada e disponibilizada online.

Petrauskas (2006) afirma que a influência que os cidadãos poderão ter nas decisões políticas utilizando as TICs, dependerá de em que

fase dos processos eles podem participar. Outro fator que afeta a participação é a mídia.

Para Clift (2007) a mídia e o jornalismo on-line terão um papel ainda mais relevante no sentido de apontar decisões que contrariem o interesse público, mostrar fatos e trazer subsídios para as decisões participativas. Há na Internet um grande diferencial: cada cidadão pode colocar lá suas idéias e sua versão dos fatos e se fazer ouvir. A Internet é uma grande praça pública. A sociedade civil organizada encontra lá um grande espaço para atuação, exemplos desse fato são os portais do movimento Transparência Brasil, e o site “Impostômetro”, que mostra quanto de imposto o Brasil arrecada em todas as esferas governamentais.

O Acesso a Internet ainda é uma restrição a ser considerada, mas na prática pode ser minimizada com o envolvimento de instituições do terceiro setor e com campanhas em instituições públicas como universidades e semelhantes, no que tange à participação do processo democrático.

Clift (2007) afirma ainda que o setor público deve aprender com o setor privado como usar a Internet, e aponta o aspecto “democratizante” da Internet: possibilita contato e formação de grupos on-line, afirmando que isso hoje ficou muito barato atualmente. de governo eletrônico.

### 2.3 E-Gov: Conceitos relativos ao Social e ao Público

Arendt (1997, p. 33) ao tratar do convívio humano traz uma distinção entre o social e o político, em um capítulo em forma de pergunta: “o homem: animal social ou político?”. Explica a autora que a origem do termo social é Romano e está ligado à organização familiar. O domínio familiar segundo a descrição histórica de Arendt significa os espaços baseados nos patriarcados (*Phratria*), onde o chefe da família era autoridade máxima e inquestionável. O *pater familias* exercia seu poder soberano com autoridade incontestável e sua legitimidade consistia no amor aos seus filhos e membros de seu clã, esse sentimento assim como essa estrutura permanece até os dias de hoje, mas a sua jurisdição restringiu-se ao lar.

Na Grécia os conceitos de cidade (*Polis*) e família eram antagônicos. A cidade é o espaço público, da igualdade entre os cidadãos. A igualdade nesse contexto equivale a isonomia na acepção de Ramos (1989), ou seja igualdade de fato. Enquanto a família era o espaço do domínio do *pater familis*, a desigualdade nesse contexto não é má, é apenas uma estrutura de organização entre as pessoas desse tipo de grupo. Por outro lado, a *Polis* consistia no espaço de igualdade, era o ambiente de reflexão, ação e contemplação.

Assim a esfera familiar é regida pelo domínio e pela necessidade, onde o Patriarca domina imperiosamente. A grande mudança na organização da forma de governo dos grupos humanos ocorreu quando o social foi estabelecido como uma expansão do domínio do patriarca (*pater familis*), consolidando um grande governante de uma nação, onde governa como um grande patriarca de uma grande família. Assim, a moderna concepção de sociedade consiste na formação de um conceito de um grande *pater familis* como pai da grande família humana que deve governar a sua grande família soberanamente

A ascendência da esfera social, que não era nem privada nem pública no sentido restrito do termo, é um fenômeno relativamente novo, cuja origem coincidiu com o surgimento da era moderna e que encontrou sua forma política no Estado nacional. [...] vemos o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos negócios diários devem ser atendidos por uma administração doméstica nacional e gigantesca. (Arendt, 1997, p.37)

Arendt (1997) afirma ainda que assim a Ciência política passa a ser uma economia nacional, um conjunto de famílias economicamente organizadas, uma família sobre-humana. O surgimento da cidade-estado significava que o homem recebera, além da sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bio politikis*.

A partir de então cada cidadão pertence a duas ordens de existência a da família e a do Estado. Para autora, na vida do indivíduo passa a haver uma grande diferença entre aquilo que lhe é próprio (*ideon*) e o que é comum (*Koinon*).

Platão defendia a expansão da esfera pública, da Polis, da igualdade. A esfera da polis é a esfera da liberdade, enquanto a sociedade requer e

justifica a limitação da autoridade política, delegando esta autoridade ao Estado, que assume o papel de uma grande família, cujos chefes são eleitos. Na sociedade, “A liberdade situa-se na esfera do social, e a força e a violência tornam-se monopólio do governo” (Arendt, p. 40, 1997).

A liberdade (política, esfera pública) da ação, ventura, é uma característica da Polis, não da sociedade. A Polis é o espaço da igualdade, a família o da desigualdade (p.41) Enquanto a sociedade é a esfera privada expandida para o coletivo. O conceito medieval de bem comum fica longe do conceito de política. A Sociedade é uma esfera híbrida, privada e pública.

## **2.4 Custo Político como dos Principais Componentes do Custo Brasil.**

O Custo Brasil consiste em um termo genérico, usado para descrever o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas, ideológicas e econômicas que encarecem o investimento no Brasil, dificultando o desenvolvimento nacional, aumentam o desemprego e o trabalho informal e a sonegação de impostos e a evasão de divisas.

No âmbito político, Mainwaring, e Torcal (2005) afirmam que há diferenças substanciais entre as democracias nos países desenvolvidos e nos menos desenvolvidos onde os sistemas partidários são menos institucionalizados, mais focados em vínculos personalistas.

Para os autores, nesses países os vínculos programáticos e ideológicos entre eleitores e partidos são mais fracos. O custo político, em especial nos países subdesenvolvidos, são elevadíssimos e geram uma ineficiência no governo da nação.

A respeito do custo político, Instituto de Estudos para o desenvolvimento industrial (IEDI) (2006) realizou um estudo que enfatizava apenas uma das dimensões do Custo político, a dimensão diretamente financeira. Segundo o IEDI, Os 5.565 municípios brasileiros gastam por ano cerca de R\$ 10 bilhões para manter atividades consideradas “políticas”. O estudo é alarmante, 57% usa parcelas superiores a 21% da receita para sustentar esse ‘custo

político'. Outra componente que mostraria um custo político ainda maior é a base de decisões públicas tomadas em função de questões políticas em detrimento de decisões inteligentes e racionais. Recursos públicos despendidos em questões políticas, enquanto decisões públicas inteligentes não são tomadas.

O uso das TICs possibilitariam, a partir de um novo modelo de governo eletrônico, uma redução do custo político num futuro talvez não tão próximo. Sobre a questão do uso das tecnologias de e-gov, pior do que o custo político é a possibilidade das TICs serem utilizadas contra o cidadão, ao invés de ser utilizadas ao seu favor por parte do Estado.

Nesse sentido Bobbio (1986) adverte que há o risco de que as novas tecnologias informacionais permitam não “o máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas o máximo controle dos cidadãos por parte do poder”. Fiscais eletrônicos no transito hoje são uma pequena amostra de uma tirania contra o cidadão, promovida por políticos que não tem consciência do papel do Estado não enxergando que muito além de vigiar e punir necessita proteger o cidadão. Fiscalização eletrônica não protege contra assalto, apenas realiza arrecadação automaticamente para o governo. Este é apenas uma amostra das diversas disfunções do Estado moderno quando controlado por um sistema político falho. O cidadão brasileiro convive com uma série de infortúnios cotidianos que poderiam ser evitados, uma série de custos de transação e custos de oportunidades que resultam em ineficiências generalizadas.

### 3 O modelo de governo público ideal: república eletrônica participativa (e-Participative Republic)

Clift (2007) entende que “a democracia é a ineficiência requerida para que sejam tomadas as melhores decisões públicas”,<sup>5</sup> entende-se

---

<sup>5</sup> No original: “Democracy is the inefficiency required to make the best public choices”

aqui que há um antagonismo intrínseco entre o público e o social que não justificariam a ineficiência. Ao mesmo tempo, entende-se como fundamental a democracia, mas não na concepção atual, antes sim aquela centrada no cidadão, no público conforme a capacidade de contribuição individual para o coletivo.

O resultado de longo prazo de uma gestão pública profissional e com participação de cidadãos qualificados em decisões relevantes é a prosperidade econômica e convivência pacífica e melhor qualidade de vida. Contudo, o sistema político democrático de governo de voto universal e paritário atual não favorece a competência técnica na gestão pública, nem tão pouco prevê a participação qualificada na Gestão Pública.

As eleições hoje são uma grande fonte de custos financeiros e social e promove a ditadura da maioria menos capacitada e muitas vezes iludida em campanhas políticas, como apontado por organizações não governamentais. Conforme a instituição Transparência Brasil (2007) mais de 8,3 milhões de eleitores foram instados a vender seu voto nas eleições de 2006.

A redução desses custos políticos passariam por uma reestruturação da forma de governo baseado nas TICs e na competência administrativa, enquanto as decisões fundamentais devem ser tomadas por eleições por grupos de interesse, convidados ao voto por meio eletrônico, dispensando a representatividade política. A utilização de ferramentas tecnológicas primeiramente podem ajudar a servir o cidadão mais eficientemente. Para o aumento da eficiência do governo em termos de decisões em prol do benefício público seria necessária uma estrutura governamental com critérios de seleção dos governantes um pouco mais voltados para a capacitação específica.

O processo Democrático seria assegurado então pela interação nas decisões públicas de forma direta por meio das TICs. Os gestores públicos executam as decisões tomadas pelo povo (voto não obrigatório). O cidadão poderia acompanhar as decisões nas áreas

que lhe interessa por meio de tecnologias como correio eletrônico ou RSS.

A tecnologia do RSS permite aos usuários da Internet se inscreverem em sites que fornecem “feeds” (fontes) RSS. Estes são tipicamente sites que mudam ou atualizam o seu conteúdo regularmente.

Assim, a legitimidade para o exercício do poder seria ainda maior já que as decisões mais relevantes seriam tomadas por meio de plebiscitos operacionalizados por meio de diversos canais, desde Internet até os correios.

República eletrônica, este é o novo conceito aqui proposto. A e-república é baseada no conceito de cidadania na acepção mais original do termo, ligado ao conceito de *uma grande ‘Polis Digital’*.

A finalidade da e-Republica (participativa) é, portanto, proporcionar um ambiente público mais igualitário e ao mesmo tempo meritocrático: enquanto numa organização familiar nem todos os membros poderiam chegar a ser um *pater familis*, a proposta de democratização meritocrática significa de que ao invés de eleger dentre todos os membros quem será o líder, essa questão será resolvida por mérito, as decisões seriam tomadas por voto qualificado. A medida que nem todos votariam a respeito de tudo, a tendência é que cada um vote nas áreas em que está mais habilitado. Cada indivíduo tenderia a atuar nas áreas em que conhece, deixando as que não conhece para outros ou então se informando com quem entende para votar e encaminhar decisões mais conscientes. Um efeito colateral positivo é o debate, ao invés da apatia que vem se instalando no debate público. Além disso, a liderança não é soberana e incontestável, há uma característica participativa muito forte envolvida.

A administração pública que seria o condutor e compilador destas decisões públicas participativas. O ingresso na carreira pública neste corpo administrativo-executivo seria por concurso público. Há muito tempo Platão (2003) colocou nos livros II e III de sua obra ‘A



República' a descrição com detalhes da educação destinada aos guardiões que serão os melhores entre os cidadãos, não aqueles mais votados.

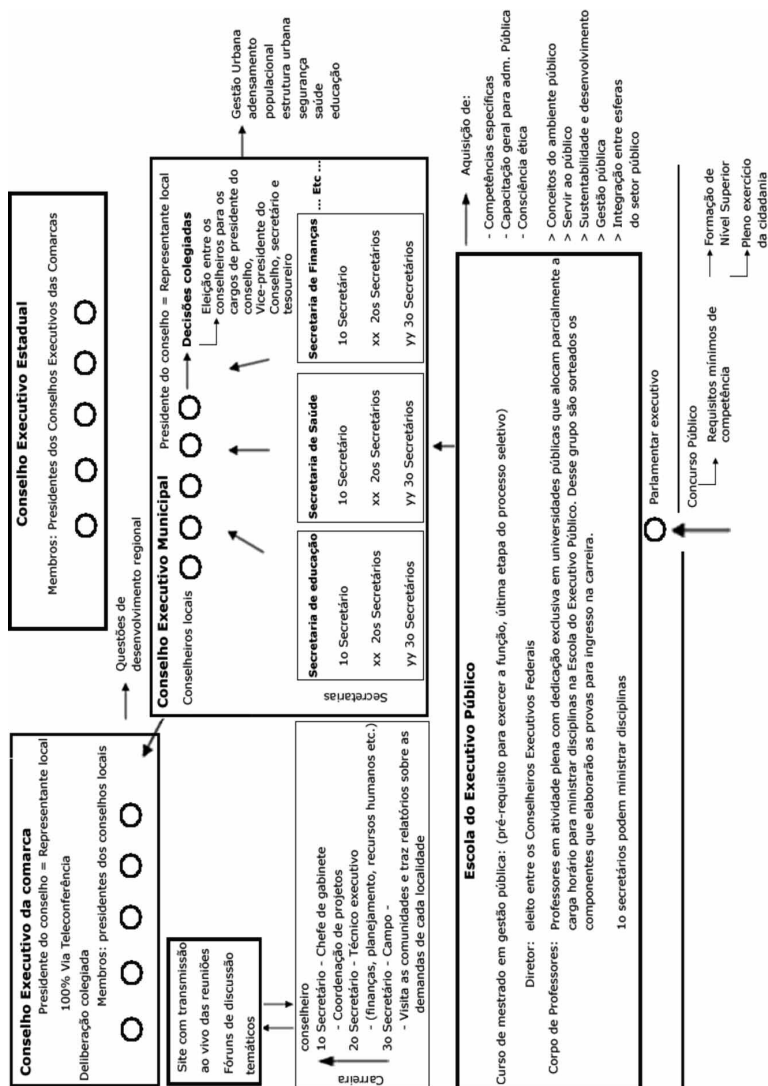
O modelo pressupõe intensa interação com o público, que pode se dar por meio de diversas tecnologias síncronas e assíncronas, mas a educação dos gestores públicos deve ser presencial e síncrona, com intenso uso de recursos multimídia.

Os assuntos de relevância seriam debatidos e votados pelos cidadãos, de forma que poderia haver um debate regional via Web/online.

Conforme a constituição Federal (1988) todo poder emana do povo, então o regime democrático representativo vigente atualmente apresenta mais traços de inconstitucionalidade do que o modelo proposto: enquanto o modelo atual considera o povo uma vez a cada 4 anos ou a cada 2 anos com a eleição, o sistema proposto permite a participação direta nas decisões com uma frequência muito maior, embora não permanentemente. Cada um torna-se o representante de seus interesses junto a uma grande praça pública onde as decisões são tomadas. Uma praça pública digital.

Este modelo considera mais plebiscitos a baixíssimo custo por meio das TICs. As redes de cartões eletrônicos poderiam ser utilizadas para transmitir dados e promover a participação, outra vez, como afirma Clift (2007) as limitações tecnológicas são insignificantes.

Quanto ao corpo administrativo para operacionalizar estes procedimentos de decisão na gestão pública propõe-se um sistema baseado em carreira pública. Nesta carreira a promoção no corpo do poder executivo seria por competência, toda a atividade pública deveria ser gravada e disponibilizada online. Entenda-se este modelo ideal como uma nova concepção, não pode ser inteiramente enquadrado dentro de conceitos previamente formatados. Antes busca resolver um problema (como governar) com a utilização das tecnologias disponíveis atualmente. Feita a ressalva, concebe-se o modelo como democrático em sua essência, pois é altamente participativo:



Fonte: Elaborado pelos autores

Figura 2: Modelo e-República

O concurso público seria organizado por professores das universidades públicas e técnicos do governo com formação acadêmica em nível de pós-graduação em áreas de Gestão. Após aprovação no concurso os selecionados assistiriam o curso de pós-graduação obrigatório para só então ingressar na carreira de executivo público. A estrutura da carreira é semelhante a carreira diplomática (exposta no item 3.1.2). O Servidor público inicia como terceiro secretário, e conforme seu desempenho assume postos mais altos, como apresentado na figura 2. A carreira de administrador público passaria por um conselho de ministros, uma presidência colegiada.

Uma outra característica do modelo é externalizar a competição e tornar a competição por maior competência, ao invés de maior poder (em suas diversas dimensões), o que tende a resultar em um custo político imensamente menor. Internamente o modelo favorece a isonomia e cooperação entre os gestores públicos, ainda que dentro de certa ordem hierárquica. A evolução na carreira seria determinada por critérios de desempenho e resultados cooperativos.

O trabalho de execução técnica dos conselhos de comarca seriam atribuídos aos secretários por projeto e área temática, de forma que os projetos podem ser desenvolvidos em parcerias entre os governos locais em arranjos conduzidos conforme o acordo realizado na decisão colegiada. Como não há política partidária envolvida as disputas são minimizadas.

Esse modelo destacaria a importância do Código de Conduta da Alta Administração evocado pelo BNDES (2007), que objetiva tornar claras as regras éticas de conduta, minimizar possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades, criar mecanismos de consulta para prévio e pronto esclarecimento sobre dúvidas quando à conduta ética dos administradores.

Uma questão filosófico-jurídica é a igualdade entre os desiguais. Como quem vota estará também tomando decisões sobre o público, há a necessidade de que o voto seja permitido a todos os cidadãos,

mas o peso do voto de um cidadão com 20 anos de estudo não pode ser equivalente a um com 2 anos de estudo. Por isso existe a necessidade de ponderação do voto diretamente proporcional ao grau de instrução e inversamente proporcional ao nível de renda.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 3: Modelo geral de critérios de peso do voto

Assim, o voto dos cidadãos para a tomada de decisões seria ponderado por duas dimensões: peso diretamente proporcional à formação (consciência, conhecimento e capacitação) compensado (inversamente proporcional) ao nível de renda.

O cidadão votante com baixo grau de formação teria um peso muito baixo, assim como pessoas com elevadíssimos níveis de renda. O primeiro tipo está pouco habilitado a tomar decisões em prol do público pelo pouco conhecimento. A respeito da relação

inversa com o nível de renda e riqueza essa proposta consiste em uma estratégia para evitar a concentração de renda, riqueza e conhecimento, uma vez que com o aumento de renda aumenta o poder de influência do indivíduo em relação a decisões a serem tomadas. Isso tenderia a gerar uma maior dinâmica nos setores econômicos conduzindo a um equilíbrio. Contudo nesta ponderação o peso relativo do estudo deve ser muito superior ao peso do fator renda. A tomada de decisão consciente é baseada no conhecimento. Quanto mais especializado o conhecimento em uma área, maior ainda deveria ser o peso do voto.

Essa proposta deve ser compreendida como um modelo factível, ainda que idealizado, pois do ponto de vista tecnológico é absolutamente viável. Deve ainda ser contextualizada em uma época de grandes complexidades em termos sócio-econômicos, em que muitas regiões vivem situações próximas à guerra civil em virtude de estados paralelos (tráfico de drogas, por exemplo).

Desta forma, esta proposta deve ser encarada como uma tentativa de salvar o pacto social, ao utilizar as ferramentas desenvolvidas pela sociedade a serviço do bem público, na gestão do Estado. Freitas (2008) ao estudar o conceito de democracia aponta que semelhantemente a esta iniciativa, os federalistas nos Estados Unidos da América utilizaram conceitos pré-existentes, mas adequaram a situação da sua época e contexto, usando instrumentos e princípios já existentes para até mesmo atingir objetivos opostos.

Os Federalistas propunham a adequação dos princípios estabelecidos por Montesquieu a um governo republicano, e não à monarquia. A distinção funcional entre Executivo, Legislativo e Judiciário serviria não para manter no poder uma classe social e seus aliados, como ocorria na Inglaterra, mas para assegurar que a soberania da sociedade não seria ameaçada pelo governo. Além disso, a separação dos três poderes não poderia significar uma autonomia deles em relação ao povo; pelo contrário: mesmo divididos e com funções definidas, Executivo, Legislativo e Judiciário eram tidos como um corpo administrativo a serviço do povo, isto é, visando à manutenção da soberania popular sobre o governo (Freitas, 2008)

Isso significa que é necessária uma adequação de princípios para que a sociedade ingresse no governo eletrônico de fato, que seria o modelo e-Republic ou alguma variação sua, da sociedade em rede, baseado nas tecnologias da era da Internet. Este modelo poderia ser replicado entre o executivo e legislativo, no que tange ao corpo técnico, que disponibilizaria as decisões a serem tomadas. O judiciário e o ministério público manteriam suas respectivas independências a fim de fiscalizar então a boa conduta do corpo técnico, para que este não interfira na disponibilização de informações para as votações on-line.

Os três poderes passariam a ser: a sociedade em rede, que vota on-line no que tange a gestão e as leis; o poder judiciário, tal como é atualmente, e o ministério público tal como é hoje, mas com o caráter de um poder a parte e mais independente dos demais poderes.



Fonte: elaborado pelos autores

Figura 4: A divisão funcional dos poderes do Estado

A figura 4 seria a visualização na prática do modelo e-Republica onde a sociedade interage diretamente com os técnicos tornando-se toda a sociedade em rede os governantes. Entretanto, para a melhor compreensão da compreensão do conceito de distribuição dos poderes apresenta-se a figura 5:



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 5: A divisão conceitual dos poderes do Estado

Desta forma, no modelo da republica eletrônica (e-republic) existem conceitualmente 3 poderes: 1. A “sociedade em rede”, que exerce a gestão pública (antigo executivo) e a normatização das leis (antigo legislativo); 2. O judiciário, tal como atualmente, mas operando processos eletrônicos, mais sintonizado com a Internet; 3. O ministério público, guardião da ética e do bem público, auditando os

outros dois poderes, recebendo denúncias formais pela Internet, ou presencialmente.

A seguir busca-se mostrar que muitos dos princípios e práticas sugeridos no modelo proposto já existem e estão em prática na nossa sociedade em órgãos públicos, que concebem a gestão pública e governo de uma forma menos convencional.

### 3.1 Modelos Públicos semelhantes no Brasil

A gestão pública carece de competência. Questiona-se: quem deixaria seus bens e o destino de seus filhos e queridos nas mãos de alguém que é escolhido pelo povo? Muito mais sensato seria escolher alguém competente para tal. Antes de prosseguir, pergunte a si mesmo em qual juiz você votou nas últimas eleições.

#### 3.1.1 *Judiciário*

A estrutura do Judiciário pressupõe uma aprovação em concurso de provas e títulos, posteriormente as promoções ocorrem por antiguidade e merecimento, baseada em critérios de desempenho ainda que não muito desenvolvidos. Não é um sistema perfeito, visto que possui seus vícios e limitações inerentes a estrutura. Contudo, garante qualidades mínimas aos seus integrantes (exigência do grau de bacharel em direito, reputação ilibada, prática profissional na área de ao menos 3 anos).

Collaço (2007) afirma que o Poder Judiciário é constituído de juízes de primeiro grau – atuando nas varas e comarcas – e de juízes de segundo grau, os desembargadores, com assento nos Tribunais, em uma instância revisora das decisões tomadas no nível inferior. Embora o autor coloque algumas críticas pertinentes ao sistema aponta como uma proposta mais adequada uma maior transparência e *accountability*.

Collaço (2007) afirma que o início da carreira dá-se na condição de juiz substituto e, com promoções por merecimento e antiguidade, o magistrado pode chegar a desembargador. Quem decide qual juiz



será promovido por merecimento são os mesmos desembargadores que detêm o poder nos Tribunais.

Há ainda outra estrutura semelhantemente meritocrática, baseada na competência e em uma carreira bem definida: a estrutura da carreira diplomática.

### *3.1.2 Carreira diplomática*

A carreira diplomática é a prova de que o modelo que se propõe para a administração pública é um modelo factível e eficaz.

O ingresso na carreira diplomática se dá mediante concurso realizado pelo Instituto Rio Branco, órgão encarregado da seleção e treinamento de diplomatas. Aprovado no concurso, realiza-se um estágio de dois anos, organizado nos moldes de um curso de mestrado, e entra-se para a carreira diplomática como Terceiro Secretário. Os cargos seguintes na carreira são os de Segundo Secretário, Primeiro Secretário, Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e Ministro de Primeira Classe (Embaixador). Para se inscrever no concurso de admissão, o candidato deve ser brasileiro nato; estar em dia com o serviço militar e com as obrigações de eleitor; ter bons antecedentes; e ter concluído, antes da inscrição, curso superior reconhecido de graduação plena. O treinamento durante a carreira é intenso e contínuo, de modo a preparar o diplomata a tratar de uma série de temas, desde paz e segurança até normas de comércio e relações econômicas e financeiras, direitos humanos, meio ambiente, tráfico de drogas e fluxos migratórios, passando, naturalmente, por tudo que diga respeito ao fortalecimento dos laços de amizade e cooperação do Brasil com seus parceiros externos. Dominando estes temas, o diplomata deverá ser capaz de desempenhar suas funções. (MRE, 2007)

A gestão pública não deve ser uma tarefa política representada, deve ser racional, planejada estrategicamente, visando o bem comum e a participação política de cada cidadão, obedecendo a lógica de desintermediação alavancada pela Internet.

Um dos fatores de concentração de renda, problema mais grave dos países democráticos, é no Brasil consequência da alta barreira à entrada na maioria dos mercados rentáveis provenientes de benesses legais e burocráticas obtidas graças a influência política (representada).

## 4 Conclusões

Assim como Clift (1999) conclui-se que é preciso visão de longo prazo e desenvolvimento sustentável para o e-gov, buscando grandes projetos com visão incrementalista. É também importante criar e consolidar o espaço público na Internet, combinando políticas de governo eletrônico com mudanças na forma de condução da política pública.

As Tecnologias de Informação e Comunicação podem auxiliar a redução de custos no âmbito governamental não apenas em termos processuais, mas também em relação ao custo político advindo da atual conformação democrática representativa, carente de envolvimento e da participação dos cidadãos, assim como de uma seleção mais criteriosa dos componentes do poder executivo.

Os maiores desafios de fato são a inércia no sentido de resistência a mudanças, pois não há uma tradição de governantes votarem contra interesses próprios, mesmo que para a promoção do bem público. Antes o modelo da república eletrônica significa uma visão do potencial das tecnologias em transformar o governo das civilizações atuais, que precisa urgentemente rever suas práticas em prol do desenvolvimento humano no sentido ético, ecológico e público. Este modelo apresentado seria uma forma de viabilizar decisões mais corretas do ponto de vista científico e técnico, baseando-se na premissa de que o povo nem sempre sabe o que é melhor para si, enquanto os especialistas em cada área têm uma maior consciência dos benefícios e impactos das decisões. Por tanto, tais especialistas devem ser mais considerados quando há uma decisão relevante a ser tomada na gestão de um Estado.

## Referências Bibliográficas

- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- AIKENS, G. S. “A democracia eletrônica”. *Caderno Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, jul/dez 1998.

- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CANZIAN, Fernando: Custo Político. Instituto de Estudos para o desenvolvimento industrial (IEDI): 2006. Disponível em <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1781&sid=78>> Acesso em 10/12/2007.
- CLIFT, Steven: The E-Democracy E-Book: Democracy is Online 2.0. Democracies Online Newswire. Disponível em <<http://www.publicus.net/ebook/edemebook.html>> acesso em 01/11/2007.
- CLIFT, S. E-Democracy, E-Government and Public Net-Work. Disponível em: <<http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html>>. Acesso em: 14 out. 2007.
- COLLAÇO, Rodrigo Tolentino de Carvalho. Diretas já no Judiciário, vinte anos depois. Associação dos Magistrados Brasileiros. Disponível em <[http://www.amb.com.br/portal/?secao=artigo\\_pres\\_diretas](http://www.amb.com.br/portal/?secao=artigo_pres_diretas)>. Acesso em 05/12/2007
- DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. The New Public Service: Serving, not Steering. New York: M.E.Sharpe, 2003
- DIAS, Cristiane: Habitar o não-lugar. Com Ciência: revista eletrônica de Jornalismo científico, disponível em <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=25&id=289&tipo=1>>, acesso em 13/12/2007.
- DUTTON, William: The Internet and the Public: Online and Offline Political Participation in the United Kingdom. Oxford Journals. Social Sciences Parliamentary Affaire. v. 59, n. 2; p. 299-313, 2006.
- FREITAS, Fábio F.B. de. Democracia: um conceito em disputa. Disponível em <<http://www.espdh.hpg.ig.com.br/texto46.pdf>> acesso em 20/12/2008
- GALINDO, Fernando (Coord.). Gobierno, Derechos y Tecnología: Las actividades de los poderes públicos. Thomson Civitas, Universidad de Zaragoza (Espanha), 2006.
- HOWLETT, Michael & RAMESH, M.. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 2 ed. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2003

- LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Editora 34, São Paulo – SP, 1999.
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). Disponível em <[http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=366&id=72&optio=com\\_content&task=view](http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=366&id=72&optio=com_content&task=view)> Acesso em 05/12/2007
- MINISTÉRIO de Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <<https://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade>> Acesso em 12/12/2007
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opin. Publica*, Campinas, v. 11, n. 2, 2005
- PAZ, Mônica de Sá Dantas: Podcasting na rádio web da FAGED/UFBA. 77 p. 2007. Monografia, curso de Bacharelado em Ciência da Computação, Universidade Federal da Bahia, 2007
- PETRAUSKAS, R. “Los principios y la implementación de la democracia electrónica”. In: GALINDO, F. (Coord.). *Gobierno, Derechos y Tecnología: Las actividades de los poderes públicos*. Thomson Civitas, Universidad de Zaragoza (Espanha), 2006. pp. 85-113.
- PLATÃO: *A república: texto integral*. Série A obra-prima de cada autor n.36 São Paulo: Martin Claret, 2003.
- RAMOS, A. G. *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- TRANSPARÊNCIA Brasil, disponível em <<http://www.transparência.org>> Acesso em 05/12/2007